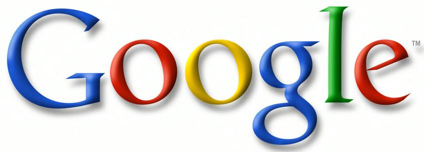
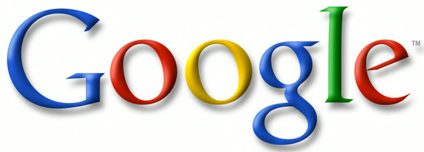
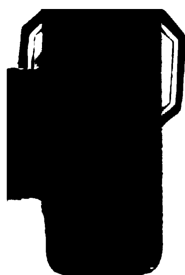
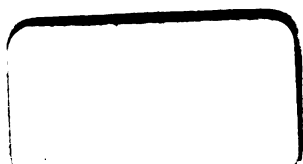












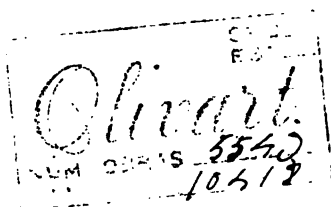
22. Nov. 1915.

= Oct. 29

71

THÈSE

POUR LE DOCTORAT



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONFLIT VÉNÉZUÉLIEN

ET

L'ARBITRAGE DE LA HAYE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 27 Juin 1905, à 9 heures 1/2

PAR

Auguste GACHÉ

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE GRENOBLE

Président : M. PILLET.

Suffragants : MM. LESEUR, PIÉDELIÈVRE, *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1905

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE ET DE MON FRÈRE

A MA MÈRE

A MES ONCLES

A MA TANTE

BIBLIOGRAPHIE

—

1° Documents officiels.

Livre Bleu. Vénézuéla, 1903, n° 1.

Asuntos internacionales. Correspondencia del ministerio de relaciones exteriores de los Estados Unidos de Venezuela con algunas de las legaciones aureditas en la Republica (1900-1903). Caracas, 1903.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 10e Legislatur periode, II Session, 1900-1903.

The Parliamentary Debates, 1902-1903.

Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 1902-1903.

Moniteur de l'Empire allemand.

Archives diplomatiques, 1903-1904.

Mémoire et contre-mémoire pour le Gouvernement de la République française. Tribunal arbitral de La Haye, novembre 1903. — Mémoire et contre-mémoire anglais. — Mémoire et contre-mémoire allemands. — Mémoire et contre-mémoire italiens. — Opening argument and Reply for The united States by W. L. Penfield before the Arbitration Tribunal of the Hague.

2° Journaux.

Le Temps. — *Journal des Débats*. — *Mémorial Diplomatique*. — *Le Times*. — *London Gazette*. — *Gazette de Cologne*. — *Berliner neueste Nachrichten*. — *Daily Mail*. — *le « Hérald »*. — *Gazeta oficial de Caracas*. — *La Tribuna*, de Rome. — *Spectator* : Consulter ces divers journaux de décembre 1902 à février 1903, et novembre 1903. — *Le Journal*, novembre 1903.

3° Documents spéciaux.

Alcide Ebray. La politique extérieure du mois. ***Revue politique et parlementaire***, année 1903, tome I, janvier, p. 212 et s., février, p. 418 et s., mars 1903.

Victor Bérard. Questions extérieures : Allemagne et Vénézuéla. ***Revue de Paris***, 15 janvier 1903.

Drago. ***La Republica argentina y el caso de Venezuela***, Buenos-Aires, 1903.

G. de Molinari. Chronique. ***Journal des Économistes***, janvier 1903.

Gabriel Ambon. ***Monde Économique***, 24 octobre 1903.

Charles Stephan. Le Vénézuéla économique. ***Monde Économique***, 8 août 1903.

Paul Dreyfus. Nouvelles d'outre-mer, Vénézuéla. ***Économiste français***, 3 janvier 1903, p. 13.

André Brisse. Les intérêts allemands en Amérique. ***Revue de Géographie***, mars 1903, p. 117-118.

De Vitis. Le Vénézuéla. ***La Quinzaine***, 15 février 1903.

Annales des Sciences politiques, 1903. — Isambert. ***La vie politique en Allemagne*** (1902-1903), p. 746-749.

Caudel. *La vie politique en Angleterre* (1902-1903), p. 769. — Viallate. *La vie politique aux États-Unis* (1902-1903), p. 823-824.

Jules Basdevant : *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla* (1902-1903). — *Revue générale de Droit international public*, fondée par MM. A. Pillet et P. Fauchille, 1904 ; juillet-août, p. 362.

Fortnighly Review, 1903, t. I.

Law. *Quarterly Review*, t. XIX, 1903.

Holland. *War sub modo : The Review of Reviews*, 1903.

Nort American Review, 1903, t. I.

Stephen Bonsal, *Greater Germany sinouth America*.

A. Jeffersonian Democrat. *The Monroe Doctrin and the Venezuelan Affairs*.

Deutsche Rundschau, t. CXIV, 1903; *Politische Rundschau.*

A. Pillet. Droits fondamentaux des États. *Revue générale de Droit international public*, t. V, 1898.

A. Pillet. *Les lois de la guerre*, Paris 1901.

Mérignhac. *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, Paris 1903.

Féraud-Giraud. Des hostilités sans déclaration de guerre. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. XVII (1885), p. 19-49.

Moucharville. Le conflit franco-turc de 1901. *Revue générale de Droit international public*, t. IX (1902), p. 677.

Paul Fauchille. *Du blocus maritime*, Paris 1882.

Moulin. La doctrine de Monroe et la colonisation de l'Amérique du Sud. *Revue bourguignonne*, 1903.

Despagnet. Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays. *Revue générale de Droit international public*, t. II (1895) p. 189 et s.

Politis. *Les emprunts d'État en droit international.* Paris, 1894, p. 217 et s.

L. Renault. Un premier litige devant la Cour d'arbitrage de La Haye. *Annales des Sciences politiques*, 1903, p. 41.

D'Estournelles de Constant. Le président Roosevelt et l'arbitrage, *Revue Bleue*, 17 janvier 1903.

Barbault. *Du Tribunal international.*

Féraud-Giraud. Traité d'arbitrage général et permanent. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. XXIX, p. 333.

Kamarowski. *Le Tribunal international*, 1887.

Lucas. *Les deux rêves de Henri IV*. Un vœu de civilisation chrétienne : arbitrage.

Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, 1895.

Petersen. *Le mouvement pour l'arbitrage international.*

Prince. *Le Congrès des Trois Amériques.*

Valbert. L'arbitrage international et la paix perpétuelle. *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1889.

Martini. *Arbitrati internazionali*, 1891.

Rouard de Card. *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, 1877.

Laveleye. *Des causes actuelles de la guerre en Europe et de l'arbitrage*. 1873.

Sumner-Maine. *La guerre*, t. XII, p. 271 et s.

De Mauro. *La pace universale e il ventesimo secolo*.

De Lapradelle et Politis. *Les arbitrages internationaux*, 1905.

Kant. *Projet philosophique de paix perpétuelle* (1795).

Tarde. *Les transformations du Droit*.

L'Abbé de Saint-Pierre. *Projet de paix perpétuelle*.

Rousseau. *Examen du projet de paix perpétuelle*.

De Molinari. *L'Abbé de Saint-Pierre*.

Proudhon. *La Guerre et la Paix*.

Spencer, Nietzche, *Œuvres*, passim.

Lavisse. Condamnation de la Paix armée. *Revue de Paris*, du 15 septembre 1898.

Ch. Richet. *Les Guerres et la Paix*.

Tolstoï. *Œuvres*, passim.

Frédéric Passy. *Œuvres*, passim.

De Lapradelle. La Conférence de la Paix. *Revue générale de Droit international public*, t. VI.

Mérignhac. *La Conférence internationale de la Paix*. 1900.

La Justice internationale, revue dirigée par M. G.-A. Hubbard.

AVANT-PROPOS

Un petit pays d'Amérique du Sud, les États-Unis de Vénézuéla, en 1902-1903, a été le théâtre d'événements qui ont vivement impressionné l'opinion publique. Deux grandes puissances européennes, l'Allemagne et l'Angleterre, imitées bientôt du Royaume d'Italie, se sont associées pour forcer, les armes à la main, le gouvernement de Caracas à payer des indemnités à leurs nationaux. Elles ont saisi ou coulé des navires, bombardé des forteresses, mis le blocus devant les ports principaux, obtenu le règlement direct de leurs demandes de premier rang, et la garantie de 30 0/0 des recettes douanières de la Guaïra et de Puerto-Cabello pour leurs réclamations de seconde ligne dont des commissions mixtes devaient déterminer l'exacte évaluation. Enfin, elles se sont résignées à porter devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye la question de leur droit de préférence sur ces 30 0/0 de douanes à l'encontre des autres nations créancières restées pacifiques.

Cette étude nous a paru intéressante parce qu'elle nous permettra de faire l'application de diverses théories de droit international, comme celle du droit de

protection des nationaux à l'étranger, et celle du blocus maritime, de préciser la véritable portée contemporaine de la Doctrine de Monroe, et de mettre en jeu le fonctionnement des commissions mixtes internationales et de la Cour d'arbitrage de La Haye.

Nous diviserons notre sujet en deux parties. Dans la première, nous suivrons pas à pas le conflit lui-même en nous efforçant d'en dégager les observations juridiques qu'il suggère.

L'examen de la phase spéciale de l'arbitrage de La Haye nous permettra de montrer à la suite de quel mouvement d'idées les peuples ont été appelés à créer une juridiction internationale sinon obligatoire, du moins toujours prête pour la solution pacifique de leurs litiges. Ce sera l'objet de notre deuxième partie.

INTRODUCTION

ÉTAT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DU VÉNÉZUÉLA

—

Au début d'une étude sur les mesures coercitives dont le malheureux Vénézuéla a été l'objet en 1902 et 1903, il nous a paru nécessaire de donner un aperçu économique et politique sur ce petit pays; de le « présenter », en quelque sorte, le plus impartialement possible. La simple mention des énormes richesses végétales et minérales encore inexploitées du bassin de l'Orénoque plus particulièrement, va mettre en lumière le véritable caractère de la politique allemande : politique d'expansion coloniale, d'ambitions territoriales à peine dissimulées sous le prétexte d'amener seulement le Vénézuéla à exécuter ses obligations ; comme aussi la peinture des mœurs de ce peuple hispano-américain dans la vie publique nous fera comprendre les causes des nombreuses guerres civiles qui n'ont pas seulement ruiné, mais compromis les intérêts des divers ressortissants étrangers et amené l'intervention de trois grandes puissances européennes.

Aux points de vue géographique et économique,

le Vénézuéla peut se diviser en trois zônes. De la mer des Antilles à la grande plaine des Amazonas, se succèdent la zône côtière, la zône des pâturages et la région forestière.

Au Nord, le littoral, sauf en sa partie occidentale qui est basse, souvent submergée et qui s'ouvre en un golfe et une lagune immense dits de Maracaïbo, est serré de près par la chaîne des Caraïbes. Plus en arrière, la cordillière de Mérida, ramification orientale des Andes Colombiennes dresse des pics jusqu'à 4,600 mètres d'altitude. Dans cette première zône de la mer équatoriale, au sommet des monts neigeux, on distingue, jusqu'à 550 mètres, la « tierra caliente » avec, comme moyenne, 25 à 29° de température ; la culture principale y est le cacao, dit caraque, très estimé dans le commerce ; plus haut, jusqu'à 2,200 mètres, dans la « tierra templada », s'étagent toutes les variétés de produits agricoles, du café à la pomme de terre.

Au centre, et parallèlement à cette zône côtière, depuis les derniers contreforts des Andes jusqu'à la rive gauche de l'Orénoque, c'est la région des « llanos », des savanes. Sans transition la saison sèche y succède à la saison des pluies, brûlant les arbustes et les plantes, ne laissant subsister que des buissons épineux où les troupeaux de bestiaux parviennent encore à trouver leur nourriture. L'élevage est d'ailleurs la seule industrie du pays.

Au sud de l'Orénoque, s'étendent immenses, presque

impénétrables, jusqu'aux bords marécageux de l'Amazone et vers les collines guyanaises, des forêts vierges où la végétation équatoriale est d'une exubérance incroyable. Dans un avenir moins lointain qu'on ne le pense peut-être, les innombrables caoutchoutiers qui croissent au milieu de ces bois feront de cette zône une grande région d'exploitation et lui donneront une valeur économique incalculable.

Aujourd'hui une seule partie du Vénézuéla, la côte et les Andes, est peuplée, cultivée, et pourtant les deux autres zônes seraient bien plus accessibles à la civilisation. L'Orénoque, navigable sur plus de 2,000 kilomètres, et son affluent l'Apure y tracent une grande voie naturelle de pénétration (1). La vie commerciale et industrielle ne règne que dans la région côtière où les communications entre les ports et les grandes villes bâties dans les hautes vallées sont cependant des plus compliquées. C'est ainsi que Caracas, la capitale fédérale, construite à 1,000 mètres d'altitude, dans un cirque merveilleux, n'est pourtant à vol d'oiseau qu'à quelques kilomètres du littoral ; pour la rattacher à son port de la Guaïra par une voie ferrée il a fallu néanmoins faire un circuit considérable et percer de très nombreux tunnels. La seconde cité vénézuélienne, Valencia, chef-lieu d'État, dans une admirable position sur les bords

(1) La ramure navigable du bassin de l'Orénoque est d'environ 7,000 kilomètres.

du lac de Tacarigua, était autrefois d'un abord assez difficile. Aujourd'hui le chemin de fer qui la réunit à Puerto-Cabello doit franchir le col assez élevé de Trincheras de la chaîne des Caraïbes. Dans cette zône accidentée l'activité industrielle est encore très faible. Et certes les riches gisements d'une exploitation aisée, ne manquent guère cependant. Le sous-sol renferme de grandes quantités de houille, de pétrole, de sels, de métaux de toute sorte. Il y a même des lacs de goudron. Mais rien ou presque rien encore n'y a été accompli. Les usines sont rares.

L'industrie manufacturière proprement dite ne peut guère prendre de l'essor dans un pays comme le Vénézuéla dont la population rurale se contente du strict nécessaire, de cabanes couvertes en feuilles de palmier, de tables grossières, de vêtements tissés dans le village même avec des fibres de plantes des alentours. Quant aux bourgeois des villes, pour leurs besoins de luxe, ils s'adressent à l'étranger. L'agriculture suffit largement à nourrir les habitants malgré la routine qui seule guide ces descendants des Espagnols dans leurs travaux champêtres. Depuis l'abolition de l'esclavage, les grandes propriétés ont été divisées, et, dans l'ensemble, c'est la petite culture qui domine aujourd'hui au Vénézuéla. Après le maïs, le principal aliment, avec quatre récoltes par an, on cultive surtout le café dont les meilleurs rendements ont lieu dans la région des hauteurs où l'humidité de l'atmosphère est très favorable au dé-

veloppement des fruits. La montagne de Mérida est le pays par excellence des cacaoyers qui y croissent spontanément. Dans les marais de Maracaïbo l'on cultive la canne à sucre. Le tabac est aussi un des produits du pays. L'élevage du bétail atteint des proportions énormes dans la région des « llanos », et en 1888 on calculait qu'il y avait quatre têtes de gros bétail par habitant.

Le mouvement commercial a décuplé depuis 1830, dès que le Vénézuéla a pu se relever des crises financières qu'avait amenées la guerre d'indépendance. En 1810, pour une population de 800,000 habitants le chiffre des échanges est de 10 millions ; en 1892, pour une population de 2,200,000 habitants il s'élève à 180 millions. La puissance qui occupe aujourd'hui le premier rang dans le commerce vénézolan est sans conteste l'Union Nord-Américaine. Après elle vient l'Angleterre qui a perdu la prépondérance que le voisinage de ses colonies des Antilles avait contribué à lui accorder. Puis c'est le tour de la France, suivie de très près par l'Allemagne qui la dépasse même pour la navigation. L'ancienne métropole, l'Espagne, triste retour des choses, s'est laissée devancer dans le chiffre des échanges par des puissances mieux outillées et plus énergiques. Aujourd'hui, de chûte en chûte, elle n'occupe plus que le septième rang.

Un point symptomatique à souligner, c'est que depuis 1900, sauf pour le charbon et le pétrole, on peut re-

marquer des diminutions sur les importations de toute nature ; les envois des États-Unis ont baissé de 5 0/0, ceux de la France de 25 0/0, et de la Grande-Bretagne de 20 0/0. Cette réduction dans la capacité d'achat du Vénézuéla s'explique par les troubles intérieurs qui paralysaient presque entièrement les rapports commerciaux et aussi par une autre cause d'ordre économique, par la baisse du café, créant depuis 1896 un déficit que la hausse des cuirs et l'augmentation de la production du cacao n'ont pas réussi à combler.

Entre les ports vénuézuéliens il existe un assez notable commerce de cabotage qui peut se fixer à une centaine de millions de bolivars (francs). A l'intérieur le trafic se développera au fur et à mesure que se construiront les lignes de chemin de fer. La civilisation gagnera de proche en proche les régions les plus reculées, à peine reliées aujourd'hui aux escales par des sentes presque impraticables, de véritables pistes d'animaux. Indépendamment des deux lignes principales rattachant Caracas à la Guaïra, et Valencia à Puerto-Cabello, des tronçons d'un réseau projeté unissent Guanta, Carenero, Tucaca, Ceiba à des villes de l'intérieur.

Un des éléments qui contribuent dans une large mesure à la puissance économique d'un pays, c'est assurément la diffusion de l'instruction. Elle n'est que très peu répandue au Vénézuela. Elle y est bien gratuite et obligatoire depuis 1870, mais l'on ne trouve même pas le vingtième de la population dans les écoles primaires

qui sont presque toutes entre les mains d'un clergé superstitieux et fanatique. L'enseignement supérieur est donné dans les deux universités de Caracas et de Mérida.

Sauf dans la région côtière la population est très clairsemée. Descendants plus ou moins mêlés de races disparues comme les Caraïbes, les Indiens qui constituent les 3/5 de l'ensemble des habitants vivent encore en grande partie à l'état sauvage. Seules les tribus du Nord et de l'Ouest, en contact avec les Européens, sont devenues agricoles et pacifiques. L'origine de la population blanche doit-être recherchée parmi les Catalans et les Basques qui ont fondé les principaux ports. Les autres peuples ont fourni aussi leur contingents d'immigrants. Mais depuis l'indépendance vénézuélienne, ce mouvement s'est ralenti par rapport au courant d'immigration dirigé vers les autres Républiques Sud-Américaines. Quelques Allemands, dès le règne de Charles-Quint, y sont arrivés avec les premiers concessionnaires, et des planteurs français s'y sont installés depuis l'époque où les Anglais victorieux les ont chassés des Antilles. Aujourd'hui les Européens des pays septentrionnaux et les Américains de l'Union vivent très facilement dans les villes andines et laissent à l'Espagnol mieux acclimaté les régions très chaudes du littoral et des llanos. Ces étrangers ne s'adonnent que très peu à l'agriculture, mais exercent plutôt une profession dans les villes. Le Vénézuéla ne peut d'ailleurs que se féliciter de les voir résider sur son territoire. C'est à leur

initiative et à leur argent qu'il doit d'avoir quelques mines exploitées, des édifices publics, des ports, des routes améliorées, des lignes de chemins de fer. L'afflux des étrangers est d'ailleurs encouragé. Ils n'ont pas à subir des mesures vexatoires à leur descente de bateau comme dans d'autres Etats américains et ils obtiennent en principe le droit de citoyen par le fait même de leur arrivée dans le pays. La naturalisation n'y est pas subordonnée à des formalités compliquées : tous les enfants qui naissent dans la République sont assimilés aux Vénézuéliens de pure origine.

Si l'esprit du Vénézuélien est assez lent à s'ouvrir à la science des transformations économiques, il trouve des ressorts d'énergie quand il s'agit de querelles politiques et de mouvements révolutionnaires. L'histoire de ce pays n'est qu'une suite de continuels changements de gouvernements. Découvert par Colomb dans son troisième voyage, le 31 juillet 1498, le Vénézuéla (1) a longtemps sa fortune liée à celle de la Nouvelle-Grenade, aujourd'hui Colombie. En 1564, quatorze ans après l'installation de l'Audience Royale à Santa-Fé de Bogota, la colonie devient une Présidence, éri-

(1) En 1499 lorsque Hojeda en compagnie du Florentin Amerigo Vespuci pénétra dans la lagune de Maracaïbo, appelée alors Coquibacoa, il remarqua un certain nombre de huttes construites sur pilotis. Ce village lacustre lui sembla une petite Venise : Vénézuéla, et ce nom s'étendit à toute la région.

gée en Vice-Royauté en 1718. En 1777 les quatre provinces vénézuéliennes Maracaïbo, Caracas, Cumana et la Guyane sont séparées de la Nouvelle-Grenade et forment la « Capitainerie générale du Vénézuéla ». En 1810, l'antagonisme de race et de caste entre les Espagnols venus d'Europe et les créoles et les métis, comme aussi le despotisme du gouvernement métropolitain finit par faire éclater l'insurrection. La bataille de Carabobo termina en 1821 à l'avantage des révolutionnaires onze années d'une lutte acharnée. La grande Fédération fondée par Simon Bolivar, le véritable « Libérateur » ainsi qu'on l'appela, dura huit années seulement. En 1828, la Convention d'Ocana partagea la Grande Colombie en trois Républiques distinctes, et attribua au Vénézuéla reconstitué les départements d'Orinoco, de Vénézuéla, d'Apure et de Zulia. Depuis ce ne fut plus qu'une série de luttes à peine interrompues, de guerres intestines entre les partisans de la première Constitution votée en 1830 qui proclamait une république unitaire et l'opposition fédéraliste et libérale. A peine élus, les Présidents se voient forcés de donner leur démission, quand on ne les oblige pas les armes à la main à s'enfuir de Caracas. Les finances au milieu de tous ces désordres sont dans une situation lamentable.

En 1863, à la suite de l'élection à la Présidence de Falcon et à la Vice-Présidence de Gusman Blanco, une Assemblée Constituante fut réunie et la nouvelle constitution qui assurait le triomphe presque définitif des

idées fédéralistes fut votée le 22 avril 1864 (1). Le texte fondamental dispose que le Vénézuéla est constitué en Etat républicain, fédéral, alternatif, populaire, électif et responsable. Chaque Etat a son gouvernement autonome, son président, son organisation judiciaire ; son organisme politique est d'ailleurs calqué sur celui du gouvernement central. Dans celui-ci, le principe classique de la séparation des pouvoirs est appliqué comme aux Etats-Unis. Une Chambre de 22 députés et une assemblée de 24 sénateurs constituent le pouvoir législatif. Sont électeurs tous les citoyens valides de plus de dix-huit ans ; et le territoire de Caracas qui forme comme celui de Washington dans l'Union Nord-américaine un district fédéral à part, n'est pas cependant privé de ses droits électoraux. Pour désigner le Président et le Vice-Président de la République tous les deux ans, il existe un organe d'un ordre spécial, le Conseil fédéral, tiré du sein même du Congrès et composé d'un député et d'un sénateur pour chaque Etat, plus un deuxième député pour la capitale. Le Président n'est pas rééligible. Le pouvoir exécutif est représenté par huit ministres responsables ; de l'Intérieur,

(1) Depuis le Vénézuéla, sauf un court retour aux idées unitaires au début de la présidence du général Castro en 1899, s'est toujours servi de modèle pour ses nouvelles constitutions des règles votées en 1864, avec de légères variantes. La dernière constitution, voir *Le Temps*, n° du 28 mai 1904, porte de quatre à six ans la durée des pouvoirs présidentiels et réduit à treize le nombre des États de la Confédération.

du Progrès, de l'Instruction, des Finances et du Crédit, des Travaux Publics, de la Guerre, de la Marine, des Relations Extérieures. Pour le pouvoir judiciaire, il y a les différents rouages habituels : cours locales, tribunaux d'Etat, Haute Cour Fédérale et Cour de Cassation.

L'armée s'élève à 250,000 hommes, mais ce n'est là qu'un chiffre sur le papier. En réalité il n'y a pas plus de 6,000 soldats. Hâtons-nous d'ajouter qu'à chaque dissension intestine les chefs rivaux enrôlent de gré ou de force tous les citoyens valides, parfois même les étrangers, et forment ainsi des troupes aussi hétéroclites que peu enthousiastes. Le nombre des officiers au Vénézuéla comme d'ailleurs dans toute l'Amérique espagnole est véritablement fabuleux par rapport au reste de l'armée.

Il ne faut pas s'imaginer que cette constitution de 1864 ait toujours fonctionné à la lettre, que le Pouvoir fédéral ait été constamment respecté des États et que très régulièrement les Présidents se soient succédé toutes les deux années. Il n'en est rien. Au Vénézuéla, comme dans les Républiques voisines, chaque territoire est trop jaloux de son individualité propre pour s'incliner sans hésitation devant une autorité supérieure. A vrai dire, au lieu d'un organisme compact, nous trouvons bien plutôt là une série de cellules juxtaposées, un agrégat de petites républiques indépendantes. Cet esprit particulariste a amené au XIXe siècle une longue suite de guerres civiles qui, nous l'avons vu, ont fait triompher en 1864 les partisans de la Fédération sur les Unitaires.

Mais les troubles n'ont pas cessé depuis cette date et le nombre des Etats et des territoires a varié après chaque révolution.

Au milieu de toutes ces rivalités, que peuvent bien être les prérogatives du Président et du Pouvoir Exécutif qui siège à Caracas? Ne sont-ce pas là de vains titres correspondant à des fonctions inexistantes en fait? Mais alors comment s'expliquer l'ardeur que déploient les généraux révolutionnaires pour s'emparer des rênes d'apparence aussi fragile du gouvernement central ? Il convient de savoir que le Président dispose d'un budget. Il est maître de certains impôts, reçoit l'argent des douanes qui s'élèvent en moyenne à 50 millions d'or. Et le contrôle de l'emploi de ces sommes n'est que très peu effectif. Enfin, c'est lui qui donne la signature au nom du Vénézuéla pour tout ce qui concerne les traités de commerce, les concessions de chemins de fer, de mines et de travaux publics. Comme habituellement la reconnaissance des étrangers favorisés se traduit d'une façon impressionnante, on comprend aisément pourquoi les candidats à la Présidence ne manquent guère au Vénézuéla. Et d'ordinaire pour arriver, le moyen le plus rapide et le plus sûr n'est pas de suivre la procédure constitutionnelle. Écoutons plutôt M. Victor Bérard (1) qui a présenté de ces coups d'État vénézuéliens une peinture des plus justes et des plus saisissantes :

(1) Victor Bérard. *Revue de Paris*, 15 janvier 1903.

« Il n'est pas de « docteur ès-lois », frais émoulu de l'Université de Caracas, qui, rentré dans sa ville natale, ne songe à revenir au Capitole de Guzman Blanco par la voie la plus rapide et la plus ordinaire, par la « révolution »... Rentré dans son « État » le « docteur » se fait une clientèle et une renommée par son éloquence et par son obligeance à servir quelque loge ou quelque confrérie. Il acquiert bientôt la conviction et il donne à ses amis la preuve que le gouvernement local mène l'État à la ruine, les citoyens à la honte, la société aux abîmes. Le « docteur » publie un « manifeste » et réunit une bande de va-nu-pieds qui le protègeront contre les couteaux des tyrans. Puis, il entre en négociation avec ceux-ci, obtient sa part du pouvoir local et la « révolution » est écartée, ou, mal satisfait de leurs concessions, il leur déclare la guerre et la « révolution » éclate. De part et d'autre, on recrute dans les plantations voisines quelques bandes d'Indiens. On se pille, on met à feu et à sac les biens et domaines du parti opposé. Par sa bravoure dans le conseil et sa prudence dans le combat, notre « docteur » devient « général ». Il finit par l'emporter. Il est maître de son État. Il n'y change rien, sauf qu'il établit désormais le règne de l'ordre et de l'« honnêteté », c'est-à-dire qu'il gouverne pour son profit et pour le profit de sa bande... Le succès met bientôt au cœur de notre général des pensées magnanimes. Il voit dans ses rêves « la Patrie en larmes et en voiles noirs, criant vengeance contre les fils dénaturés qui l'exploitent ou l'oppriment ». Il accourt à cet appel. Il marche sur Caracas, vers la caisse fédérale. En route, il monte ou renforce son armée de tous les Indiens qu'il enrôle de gré ou de force, en leur pendant au cou quelque vieux fusil, ou long « machete ». Ayant déjà suivi trois ou quatre généraux en pareille aventure, ces Indiens ont tôt fait de devenir des soldats admirables, qui pillent, tuent, violent, incendient pour l'honneur et pour le plaisir. Au passage, afin de remplir sa caisse personnelle et de fournir à la solde de ses troupes, le général dans chaque ville lève des contributions, des taxes de guerre, des emprunts forcés qui frappent riches et pauvres, nationaux et étrangers,

fortune et revenus, amis ou ennemis. C'est à peine si l'on fait quelque distinction pour les amis, qui sont parfois épargnés, et pour les étrangers, qui sont toujours ruinés, dépouillés à nu. De leur côté, les gens de Caracas préparent la défense par les mêmes moyens. Contre le général révolutionnaire, un général gouvernemental est envoyé, qui le plus souvent connaît bien la route, l'ayant faite récemment en sens et qualités contraires. Sans trop de hâte, les deux généraux prennent contact. On négocie. Quelquefois on s'entend aux dépens de la caisse fédérale qui indemnise tout le monde, sauf les étrangers. Le plus souvent, on finit par livrer bataille. Les deux partis se déclarent victorieux et annoncent leur victoire au monde, en termes homériques. En réalité les deux armées ont pris la fuite dès le premier coup de fusil. Au bout de quelques jours seulement, elles se reforment un peu au hasard ou suivant les préférences de chacun, une partie des gouvernementaux passe aux révolutionnaires et réciproquement. On reprend les négociations, puis la bataille. De fuite en rassemblements, l'une des deux armées finit par annihiler ou englober l'autre. L'un des deux généraux, abandonné de tout son monde, doit s'enfuir à la côte, dans l'une des Antilles voisines, chez les Hollandais de Curaçao ou chez les Anglais de la Trinité ; il y attendra le moment favorable et préparera ses chances de reparaître. Le général victorieux entre à Caracas. Il met la main sur le gouvernement, choisit dans le tas des vieilles constitutions celle qui lui agrée et la proclame. Si son prédécesseur se disait conservateur, il se déclare libéral, ou inversement ; ou le mot de conservateur sonnant mal aux oreilles depuis plus de trente ans, il invente une nouvelle teinte de libéralisme : bleu, jaune, azule, amarillo, il est au Vénézuéla des libéralismes de toutes les teintes. La teinte d'ailleurs, ne change rien au fond. Les premières mesures du vainqueur sont toujours les mêmes. Il confisque les biens de tous ceux que leur fortune peut avec quelque profit faire soupçonner de connivence révolutionnaire ou gouvernementale suivant les cas. Il se fait livrer les revenus des douanes et les dépôts de banque. Il lève sur tous les proprié-

taires et marchands un emprunt forcé. Les étrangers sont traités comme les nationaux. S'ils refusent, le général se garde de violer leur domicile ; il respecte le droit international, mais il enclôt leurs maisons de sentinelles qui coupent vivres et communications ; au bout de quelques jours assagi par la famine, l'étranger doit venir à composition et livrer son argent. Durant les « troubles », les chemins de fer ont été réquisitionnés par les généraux des deux partis pour le service des transports. Ils ont été attaqués et détruits par les deux armées pour l'exécution du plan de campagne, ou pour la satisfaction que procurent toujours les beaux actes de vandalisme. Stations ruinées, rails arrachés, ponts éventrés, matériel brûlé, personnel massacré, à chaque révolution, la société concessionnaire subit des pertes énormes. Anglaise ou allemande, elle fait présenter ses réclamations et sa note par un ambassadeur et les petits commerçants français, italiens ou belges font aussi réclamer de justes indemnités par leurs représentants. Le général promet de tout examiner et de tout régler « demain ». Il fait observer pourtant, avec quelque justesse, que les caisses fédérales étant vides, il ne saurait payer sans un nouvel emprunt. L'Europe fait d'abord la sourde oreille, puis, attirée par des promesses de taux usuraires, elle finit par consentir un nouveau prêt. Après vingt expéditions, cette bonne Europe a toujours la naïveté de croire qu'elle trouvera quelque jour un moyen de rentrer dans son argent. L'emprunt est signé. Les fonds versés. Le règlement des réclamations étrangères va commencer. Mais voici qu'un « docteur » s'est proclamé général en une lointaine province. Et voici qu'il marche sur la capitale. Il arrive, brûlant et pillant tout ce que les autres ont laissé debout. Il est vainqueur. Le maître de Caracas s'enfuit avec les fonds disponibles. Et la comédie recommence... »

PREMIÈRE PARTIE

—

LE CONFLIT VÉNÉZUÉLIEN

CHAPITRE PREMIER

MOTIFS DE L'INTERVENTION ANGLO-GERMANO-ITALIENNE

—

Puisque nous connaissons maintenant sous son jour véritable le pays où vont se dérouler les événements qui seront le sujet d'examen de cette thèse, abordons, sans plus tarder, la première partie de ce travail, le conflit vénézuélien de 1902-1903.

A la suite de quelles circonstances, l'Allemagne, l'Angleterre, puis l'Italie se sont-elles associées pour intervenir, *manu militari*, contre la petite République des États-Unis de Vénézuéla ? quels sont les motifs apparents ou cachés de l'action coercitive des trois puissances européennes ? Telle est la question que nous devons d'abord nous poser.

I

GRIEFS DE L'ALLEMAGNE.

Les griefs de l'Allemagne étaient assez sérieux. Ses nationaux avaient eu à souffrir non seulement dans leur personne ou leurs propriétés, mais aussi dans le règlement de leurs créances. Sous ce dernier chef, en particulier, les Allemands avaient subi d'énormes préjudices. Peut-être était-ce un peu de leur faute et doivent-ils, à juste titre, se reprocher leur imprudence ?

A l'étroit dans ses frontières européennes qui ont peine à contenir ses 56 millions d'habitants, l'Allemagne, à défaut de grandes colonies, s'est efforcée depuis longtemps d'opérer la conquête pacifique des pays neufs. Dans l'Amérique du Sud, l'Argentine, le Brésil et, en particulier, le Vénézuéla semblaient tout désignés pour recueillir le trop-plein de ses hommes et de ses capitaux. Après une enquête méthodique des ressources présentes et possibles de cette région, les savants, ingénieurs, économistes, agronomes, avaient publié des rapports émerveillés qui avaient enflammé l'opinion germanique. Ils représentaient ce pays comme une sorte d'Eldorado qui pourrait nourrir un jour plus de cent millions d'habitants. Il est certain que ces conclusions ne tenaient pas purement du domaine du rêve. Nous

avons vu plus haut quels immenses territoires encore inoccupés comprenait le Vénézuéla. Nous avons énuméré les zônes différentes de cet heureux pays où sont échelonnées toutes les cultures depuis les plus tropicales jusqu'aux produits des contrées tempérées. Par des lignes de fer ou même par l'organisation de la traction automobile, par des canaux judicieusement aménagés, les forêts les plus impénétrables, comme aussi les régions les plus desséchées des « llanos » pourront être exploitées et livrées à l'agriculture. Le sous-sol, nous l'avons constaté, est des plus riches, et les mines pourtant sont rares. Assurément, les calculs des enquêteurs allemands étaient assez justes. Il aurait fallu seulement procéder avec sagesse et lenteur. Inexpérimentée au point de vue colonial, l'Allemagne se donna, à corps perdu, à la réalisation des espérances de ses ingénieurs. Elle pensa que toutes les sommes qu'elle pourrait débourser seraient garanties amplement par les avantages certains que donnerait l'exploitation d'un pareil pays. Elle comptait d'autant mieux réussir que, jusqu'alors, ni les Français, ni les Anglais, n'avaient semblé comprendre l'avenir du Vénézuéla. Pour arriver à les supplanter, elle opéra ses transactions avec des taux ou commissions bien inférieurs au 20 ou 30 0/0 qu'exigeaient les autres prêteurs, mieux au courant des habitudes des pays neufs. Elle était convaincue que des bénéfices de 7 à 8 0/0 étaient plus que suffisants pour compenser des risques bien exagérés à ses yeux. N'avait-

on pas comme gage l'importante récolte de café ? Le Vénézuéla, avec le Brésil et Haïti, se rangent parmi les pays qui en produisent le plus. Prêter dans ces conditions n'était pas une mauvaise spéculation, d'autant plus que le port de Hambourg était pour cette denrée, le plus grand fournisseur de l'Europe centrale et septentrionale. Le change d'ailleurs, ne pouvait être défavorable à l'Allemagne ; au Vénézuéla, la monnaie d'or a une stabilité parfaite.

En lui-même ce raisonnement était excellent. Mais il péchait par la base. Pour en assurer l'application, il aurait fallu que le café conservât toujours sa valeur. Or, sous l'influence de la poussée économique, de l'esprit de concurrence qui s'efforce de mettre en exploitation le monde entier, des pays comme ceux de l'Afrique tropicale plantèrent des caféiers et obtinrent des rendements merveilleux. Une crise de surproduction s'en suivit et depuis 1896, les cours fléchirent de 50 0/0. Au Vénézuéla, la baisse s'accentua, et comme c'était presque l'unique récolte, il y eut une faillite générale qui atteignit tous les genres de commerce et d'industrie. Trop confiante, l'Allemagne eut plus particulièrement à souffrir de ce changement d'état de choses. Désormais ses docks ne sont plus remplis que de produits avilis, et les traites dépréciées allourdissent le marché des valeurs.

Elle avait bien compté cependant dans ses calculs sur l'appui du gouvernement vénézuélien en cas d'in-

exécution des engagements. Sa conviction était qu'en prêtant de grosses sommes avec de petits intérêts, plus spécialement aux habitants de Caracas, le chef-lieu fédéral, elle s'octroierait les bonnes grâces des autorités et qu'elle les verrait se traduire en une assistance plus efficace, des libertés plus larges, des sécurités plus complètes accordées aux Allemands plutôt qu'aux autres étrangers dans leurs transactions et dans leurs entreprises. Ce raisonnement lui avait déjà réussi en Turquie et en Italie. Que n'en serait-il de même au Vénézuéla ? Malheureusement nous savons ce qu'il faut entendre véritablement par l'expression : gouvernement vénézuélien. A Caracas, c'est un défilé continuel de généraux présidents dont les promesses sont aussi éphémères que le maintien de l'état de paix. Peut-on dans ces conditions, dans un pays où le régime anarchique est pour ainsi dire le régime légal, compter sur la protection de ces gouvernements d'un jour ? L'Allemagne s'était étrangement abusée ! Ainsi que nous le constaterons, elle en fit la triste expérience.

Dans un autre ordre d'idées, enfin, son erreur était singulière. Pour accroître plus rapidement sa clientèle elle employa son sytème habituel de facilités de paiement à longue échéance, Ses courtiers, ses représentants — et l'on sait si les divers agents commerciaux allemands n'hésitent pas à aller au-devant des affaires, — montraient aux Vénézuéliens l'avantage de traiter avec des maisons allemandes si peu exigeantes comparativement

aux négociants anglais ou français qui ne livraient qu'au comptant ou qu'avec de sérieuses garanties. En Europe et en toute autre partie du monde que dans l'Amérique espagnole, c'était un procédé de vente des plus efficaces : telles sont là surtout les raisons qui expliquent l'extraordinaire extension des débouchés ouverts aux produits de l'industrie allemande. Mais « dans ce doux pays, on prend la vie comme elle vient et toujours l'on remet au lendemain ce que l'on aurait dû faire l'avant-veille. Mañana, demain ! c'est le premier mot que l'étranger doit connaître et dont il se doit bien pénétrer, s'il veut épargner toute colère inutile et tout gaspillage de force nerveuse. Quand une affaire ennuie, gêne ou dérange, on la remet à mañana, et quand mañana arrive, on la recule à des mañanas indéfinis (1) ». Le Vénézuélien ne se considère pas atteint dans son honneur s'il fait patienter son créancier. Il ne refuse jamais de le payer, mais renvoie de jour en jour, de mois en mois le plus naturellement du monde. Et les marchands allemands qui avaient établi leurs prix, en se basant sur un délai de crédit d'une année, durent attendre deux, trois ans : et les avantages de l'opération furent annihilés.

Ainsi donc, de toute façon, l'Allemagne s'était trompée dans ses calculs. Elle aurait dû pourtant se voir mieux récompensée, car véritablement elle n'avait marchandé

(1) W. Scruggs : *The Columbian and Venezuelan Republics*.

ni son argent ni ses services. Dès 1888, une grande compagnie s'était créée pour construire le railway de Caracas à Valencia. Il n'avait pas fallu moins de 55.000.000 de bolivars pour mener à bien l'achèvement de cette ligne remarquable par ses travaux d'art, ses 86 tunnels et ses 182 ponts et viaducs. Les prêteurs allemands comptaient sur une garantie d'intérêt de 7 0/0. Mais le gouvernement vénézuélien n'exécuta pas ses engagements.

En 1896, la « Disconto Gesellschaft », la plus forte actionnaire de la compagnie, confiante dans les gages offerts par les énormes richesses du pays, faisait les avances au président Crespo de 50.000.000 de bolivars pour liquider tout l'arriéré, intérêts et indemnités, de la dette du Central Railway. Cette somme devait servir aussi à prolonger la ligne jusqu'à Santa-Lucia. Bien mieux, la « Disconto Gesellschaft », dans sa fièvre commerciale, prêtait au type 80 0/0 et au taux de 5 0/0, alors que l'Angleterre pour un taux supérieur ne donnait que 60 0/0. Mais dès 1897, le nouveau président Andrade suspendait le service des intérêts et de l'amortissement, s'opposait même à la continuation des travaux du chemin de fer de Santa-Lucia. A tout moment les employés étaient réquisitionnés pour les besoins de l'État et l'exploitation interrompue. Le préjudice souffert par la « Disconto » devait lui paraître d'autant plus grave qu'en Allemagne même elle avait subi de terribles mécomptes avec la crise des grandes sociétés

industrielles. Emu de ces réclamations, le gouvernement de l'Empire arma deux croiseurs « Vineta » et « Falke » en vue d'une démonstration devant les côtes vénézuéliennes. Ces navires ne devaient quitter la mer des Caraïbes qu'en février 1903.

Une autre société allemande l' « Aktiengesellschaft für Beton-und Monierbau » avait aussi une créance importante non contre l'État, mais contre la ville de Caracas. Un ingénieur, M. Karl Henkel et cette Compagnie avait obtenu l'adjudication de la construction d'abattoirs dans la capitale. Les travaux s'élevaient à 820.000 bolivars dont les intérêts ne furent même pas payés.

A ces griefs se rattachaient des protestations pour des atteintes à la vie et à la liberté des particuliers. A Caracas, un débiteur vénézuélien avait trouvé très simple de liquider sa situation en supprimant son créancier allemand. Chose plus étrange, les tribunaux l'avaient acquitté ! A Puerto-Cabello, sans dire pourquoi, les autorités avaient fait incarcérer des matelots allemands.

Outre cela le trafic du railway de Valencia est à nouveau entravé par la guerre civile. Nous entrons alors en pleine période révolutionnaire. Ce n'est plus un, mais quatre généraux qui marchent sur la capitale : Hernandez, Rançon Guerra, Ignacio Pulido, Juan Pietri. Le gouvernement s'empare du chemin de fer, et la situation des actionnaires devient détestable. En 1899, du fond des Andes, à la tête d'une armée d'Indiens, s'avance un

homme, dont le nom reviendra souvent au cours de cette histoire. De petite taille, d'une laideur bizarre, Cipriano Castro est le type véritable du Vénézuélien, issu du mélange de races diverses. Brillant orateur, brave à ses heures, le « Mégot », comme on l'appelait, n'a pas eu de peine à recruter des partisans. Il arrive près de Caracas. Andrade s'enfuit en emportant la caisse fédérale, les papiers d'État, et même les meubles du palais présidentiel. Castro s'installe néanmoins. Pendant l'hiver de 1899-1900, il lui faut lutter contre l'ancien prétendant Hernandez, dont il avait cru s'assurer la fidélité en le tirant de prison et qui, à peine rendu à la liberté, s'est retourné contre lui. De 1900 à janvier 1901, le désordre est à son comble : les maisons sont pillées, le bétail ravi, les domaines dévastés. Les Allemands, entre autres, eurent à souffrir beaucoup de la révolution. Nouvelle aggravation ! La guerre civile se complique de la guerre de Colombie où Castro a conspiré contre le gouvernement conservateur. Au début de 1901, la situation semble s'éclaircir. On vote à Caracas la onzième Constitution fédérale avec vingt et un États particuliers. Le général Castro est élu président. La confiance renait. Les affaires reprennent leurs cours. L'Allemagne avait patienté jusqu'alors. Elle songe que c'est peut-être le moment opportun de formuler nettement ses réclamations, d'autant plus qu'il lui fallait à tout prix de l'argent, les faillites se succédant chez elle, désastreuses et conti-

nuelles. Castro, lui aussi, manquait d'argent ; son plus clair revenu, les fond des douanes, venait d'être volé par l'administrateur proposé. L'Allemagne s'impatientait. Alors, sur un mystérieux navire le « Ban Righ », propriété primitive d'un anglais, parti de Londres, armé à Anvers, arborant le pavillon danois, belge, anglais ou colombien, au gré des circonstances, Matos apparaît dans la mer des Antilles. C'était un ancien ministre des Finances vénézuéliennes, qui longtemps était resté l'agent principal des capitalistes européens auprès des établissements de crédit du Vénézuéla. En 1900, au plus fort de la guerre intestine, M. Castro avait usé de tous les stratagèmes pour obtenir de l'argent de ce richissime financier. Craignant pour sa liberté, Matos avait gagné la côte et s'était embarqué pour l'Europe où il avait dressé son plan de campagne contre le « Mégot » avec l'appui discret des créanciers anglais et allemands. De Port-of-Spain, dans l'île britannique de la Trinité, il dirige le mouvement révolutionnaire, — ce qui amena, d'ailleurs, de la part du consul vénézuélien Figueredo de vives protestations. L'Allemagne et la Grande-Bretagne espéraient beaucoup de Matos. Cet homme très riche, en relation directe et très ancienne avec les grandes banques européennes, leur paraissait le seul Président qui pût assurer l'avenir financier de son pays et le paiement régulier des sommes dues à leurs nationaux. Avec l'ardent général Castro, au contraire, c'était le parti de la guerre et des éter-

nelles déconvenues. Malgré l'hostilité sourde des deux puissances, ce dernier l'emporta cependant. Et le 18 octobre 1902 à la bataille de la Victoria il devait culbuter les généraux ennemis. Ainsi les moyens détournés n'avaient pas réussi à l'Allemagne. Il allait falloir agir plus efficacement.

II

GRIEFS DE L'ANGLETERRE.

A la différence des plaintes de l'Allemagne qui visaient surtout les dommages causés à des particuliers ou à des sociétés industrielles ou financières, les griefs de la Grande-Bretagne consistaient principalement en des atteintes à la souveraineté de l'État, des manquements directs envers le Royaume-Uni. Il s'agissait de procédés graves et inexcusables dont certains navires vénézuéliens auraient usé à l'égard de bâtiments anglais, soit dans les ports, soit dans la haute mer. L'Angleterre se plaignait aussi de préjudices pécuniaires subis par ses ressortissants, mais elle les plaçait au second plan et le *Livre Bleu* ne contenait que des allusions succinctes à des outrages envers des sujets britanniques.

Les premières représentations transmises au gouvernement de Caracas par le ministre plénipotentiaire,

M. Grant Duff, remontaient au 22 mars 1901 (1). Le 22 janvier précédent, devant l'île de Patos, la canonnière vénézuélienne « Augusto » (2), forte d'une centaine de soldats, avait arrêté des bateaux appartenant à des commerçants pacifiques. Parmi ses navires se trouvait un vaisseau anglais et sur les autres il y avait aussi des passagers anglais. L' « Augusto » s'était emparé de la cargaison et avait capturé une partie de l'équipage. Les autres voyageurs ou matelots qui s'étaient cachés dans les buissons de l'île, durent attendre sur cette terre désolée, sans ressource d'aucune sorte, le passage d'un navire qui pût les conduire à la Trinité. Quelques jours auparavant, le 12 janvier, le sloop « Maria-Teresa » (3), propriété d'un sujet britannique, avait, devant le port de la Guaïra, essuyé deux coups de canon de la part du croiseur « Miranda ». Les Vénézuéliens accusaient la « Maria-Teresa » de favoriser les révolutionnaires, auprès de qui, d'ailleurs, M. D. Wilson, le maître du bateau, vint chercher refuge. Le 26 février, un garde-côte vénézuélien s'empare du « Sea-Horse » (4), navire anglais et de la « Buena-Fe ». Sous prétexte qu'il se livrait à la contrebande, le « Totumo » (5), bâtiment affecté au service des douanes, saisit le navire

(1) *Livre Bleu :* Vénézuéla, nº 1 (1903), p. 8, nº 3.
(2) *Livre Bleu,* p. 1, nº 1.
(3) *Livre Bleu,* p. 14, nº 11.
(4) *Livre Bleu,* p. 24, nº 12.
(5) *Livre Bleu,* p. 39, 42, nº 24 et inclosure 1-4.

« Pastor ». Il en avait été de même pour l' « Indiana » (1). Puis, c'est le tour du vaisseau « In-Time » (2), battant pavillon britannique, qui est détruit par la canonnière « General-Crespo », dans le port de Pedernales. Sur l'accusation d'avoir importé des armes au Vénézuéla, la « Queen » (3) avait été confisquée, et cela en haute mer, le 12 mai 1902. Enfin, dans le port de Carupano, nouvelle saisie, le 23 septembre 1902, d'un navire anglais, le « Racer » (4).

Ces saisies et ces destructions de navires de commerce britanniques avaient été suivies de réclamations très vives de la part du gouvernement de Londres. En présence des réponses tardives et évasives du Vénézuéla, le mécontentement augmentait en Angleterre, d'autant plus qu'il ne s'agissait pas seulement de capture de navires; la dignité britannique était froissée plus gravement encore. A trois reprises, lors des affaires de l' « Augusto », du « Sea-Horse » et du « Pastor », il y avait eu violation de territoire. Ces actions s'étaient déroulées dans la mer territoriale de l'île de Patos que l'Angleterre, en dépit des contestations vénézuéliennes, considérait comme absolument rattachée à ses possessions de la Trinité. Dans les autres espèces : saisie des navires dans les ports, arrestation et confiscation de

(1) *Livre Bleu*, p. 57, 62, n° 49 et inclosure 1-9.
(2) *Livre Bleu*, p. 104, 106, n° 88 et inclosure 1-4.
(3) *Livre Bleu*, p. 124, 125, n° 106 et inclosure 1-3.
(4) *Livre Bleu*, p. 147, 148, n° 139 et inclosure 1-2.

l' « Indiana » dans la rivière Barima, devenue fleuve international depuis la sentence arbitrale du 3 octobre 1899 qui termina le litige de frontière entre le Vénézuéla et la Guyane anglaise (1), les autorités vénézolanes avaient assurément dépassé la mesure des choses licites. En admettant qu'il fût de leur droit et de leur compétence d'arrêter les bâtiments britanniques pour les soumettre à la visite, n'y avait-il pas excès de pouvoir, n'était-ce pas une mesure illégale au dernier chef que de les confisquer et même les livrer à la proie des flammes? Le pavillon anglais subissait là une insulte directe que l'affaire de la « Queen » saisie en haute mer, où le Vénézuéla ne pouvait incontestablement avoir aucun droit, rendait plus violente et difficilement pardonnable. Si le gouvernement de Saint-James se montre peu tolérant pour les outrages commis envers les sujets de Sa Majesté Britannique, à plus forte raison doit-il faire preuve d'intransigeance, quand un de ses navires est molesté par des agents étrangers. C'est là, du reste, un sentiment commun à tous les pays.

Un vaisseau de guerre, c'est comme une parcelle mobile du territoire de l'État qui vogue à travers le monde. Son indépendance vis-à-vis des nations étrangères n'en est-elle pas le meilleur témoignage? Tous les actes qui s'y accomplissent sont comme réalisés sur

(1) C'est à Paris que le Tribunal arbitral rendit sa sentence sous la présidence de M. F. de Martens (V. *Revue générale de droit international public* fondée par MM. A. Pillet et P. Fauchille, t. VIII.)

le sol de l'État. Il reste sous la souveraineté exclusive de la puissance à laquelle il appartient. Il est inviolable. Aussi le coup porté sur lui semblera-t-il à son pays bien plus rude. C'est en quelque sorte dans le sol, dans le corps même de la nation qu'il sera donné. Quant aux navires marchands qui ne bénéficient pas de cette fiction d'exterritorialité, un lien semble les rattacher à la nation : c'est le port où ils s'arment et reviennent prendre attache tour à tour, c'est aussi le pavillon flottant au mât de l'arrière, qui désigne la grande famille dont ils font partie. On comprend que l'État ne se désintéresse pas de ses agents de force économique répandus dans toutes les mers du globe. Ainsi donc les atteintes à ces différents vaisseaux paraissaient à bon droit capitales, aux yeux du gouvernement britannique. Et c'est sur elles surtout qu'insiste le *Livre Bleu*.

La Grande-Bretagne avait eu aussi à exprimer des plaintes au nom de certaines Compagnies anglaises et même de certains particuliers lésés dans leurs intérêts. Mais ces réclamations-là, elle les faisait passer au second plan, à l'inverse de l'Allemagne. Et pourtant cette puissance, qui a maintenu si longtemps, jusqu'à l'*act* célèbre du 12 mai 1870, son droit d'allégeance perpétuelle et indélébile, cette obligation de fidélité et d'obéissance qui incombait à ses nationaux vis-à-vis d'elle, n'aurait-elle pas dû, par esprit de juste réciprocité, relever énergiquement les outrages envers ses sujets et faire siennes leurs revendications ? Peut-être,

sous l'influence de l'esprit de tradition qui domine partout chez elle et gouverne son droit international comme son droit privé, avait-elle des tendances à admettre les anciennes règles du droit des gens ? Sous l'empire des vieilles théories, on est porté à reconnaître à l'État un droit absolu sur tout le territoire et les individus qui l'habitent. On en arrive à exagérer son pouvoir sur les étrangers qui vivent chez lui en écartant l'action de l'État dont ces particuliers ressortissent. Ces atteintes aux personnes et aux propriétés, dans le cas qui nous occupe, étaient cependant assez graves.

En janvier 1901 James Nathan Kelly (1), propriétaire d'une plantation de café et de cacao sur les bords du Rio-Grande, près de la Guaïra, voit sa maison entourée par des soldats du gouvernement vénézuélien. On le traduit devant une cour martiale. On pille sa demeure et on lui vole une grosse somme. Tout cela, parce qu'il était accusé, bien à tort, au dire du ministre anglais à Caracas, de favoriser les révolutionnaires. Au mois de septembre 1902, sous l'inculpation des mêmes faits, Martin Gransaul (2) est enfermé irrégulièrement au Castillo Libertador, à Caracas, pendant plus de sept mois. Un certain John Jones (3), accusé de provocation à la police de Caracas, est brutalement arrêté et frappé de coups de couteaux. Les gouvernementaux vénézuéliens

(1) *Livre Bleu*, p. 8-9, nº 6 et inclosure.
(2) *Livre Bleu*, p. 143-144, nº 129 et inclosure.
(3) *Livre Bleu*, p. 144, nº 130 et inclosure.

avaient même fait bien mieux : Ils étaient allés jusqu'à incorporer de force dans leur armée des nationaux anglais dont un certain John Alexander Sampty (1). C'est en vain que quelques représentations diplomatiques avaient été adressées à cet égard. Il n'avait pas été donné de réparation.

Le ministre anglais ne fut guère plus heureux pour un cas bien plus important, puisqu'il s'agissait non plus de particuliers molestés, mais des intérêts d'une Compagnie britannique compromis (2). Le chemin de fer de Bolivar appartient à une société de financiers anglais qui l'a d'ailleurs elle-même fait construire. Or, durant la guerre intestine, le gouvernement du Vénézuéla avait mis tout simplement la main sur cette ligne de railway, et forcé les employés, presque tous sujets britanniques, à s'enrôler dans les rangs de ses soldats. Le service n'étant plus assuré, il en était résulté un préjudice financier énorme pour la Compagnie. D'autre part, les actionnaires n'obtenaient pas la garantie d'intérêt que le Vénézuéla avait stipulée en leur faveur. En outre, au moment de l'emprunt de 1881 émis en conversion de ceux de 1859, 1862 et 1864 des particuliers anglais avaient souscrit en assez grand nombre. Mais l'amortissement et les intérêts ne furent payés que très irrégulièrement. Aussi est-ce à 9.964.286 bolivars que s'élevait en fin 1902 le montant de l'arriéré. Les titres anglais de l'em-

(1) *Livre Bleu*, p. 152, n° 145 et inclosure.
(2) *Livre Bleu*, p. 141-142, n° 127.

prunt de 1896 atteignant le chiffre de 6.800.000 bolivars n'étaient guère plus favorisés (1).

Enfin la Grande-Bretagne, se montrait froissée de l'attitude du consul vénézuélien à la Trinité, M. Figueredo (2). Elle l'accusait d'avoir excédé ses pouvoirs de deux façons. D'abord, il paraissait bien accomplir un acte de souveraineté en pays anglais, lorsqu'il percevait des droits de douanes sur tous les navires qui partaient de la Trinité pour le littoral vénézolan ; cela sous prétexte que plusieurs ports étaient aux mains des révolutionnaires et que ces sommes pourraient être perdues pour le gouvernement légal. En deuxième ligne, il avait protesté contre l'autorisation tacite qui semblait accordée au prétendant, M. Matos, de considérer la Trinité comme son quartier général. C'était là de la part d'un consul un procédé contraire aux règles diplomatiques.

III

GRIEFS DE L'ITALIE.

L'Italie, elle aussi, allait formuler des réclamations contre le Vénézuéla. Celles-ci concernaient non pas des offenses à la dignité de l'État comme pour l'Angleterre,

(1) *Livre Bleu*, p. 209-214, n° 234 et inclosure.
(2) *Livre Bleu*, p. 107-109, n° 90 et inclosure.

ni même des manquements à des engagements contractuels comme pour l'Allemagne, mais uniquement les dommages graves causés aux biens de ses nationaux durant les insurrections répétées qui, depuis tant d'années désolent cette malheureuse République. A la fin d'avril 1902, le ministre italien à Caracas, après avoir épuisé tous les moyens pour obtenir une liquidation amiable, avait présenté au gouvernement Vénézuélien un premier tableau de réclamations vérifiées et ramenées à leur chiffre minimum de 28.10.255,95 bolivars, dont il exigeait formellement le paiement intégral. A ces réclamations devaient s'ajouter celles provenant des préjudices subis à nouveau par des Italiens pendant la guerre civile de 1901 et qui restaient encore à examiner (1).

(1) Voir le discours de M. Prinetti, ministre des Affaires Étrangères, répondant à la Chambre italienne à une interpellation de M. de Marinis : « Sull'opera del Governo per tutelare gl'interessi degl'italiani danneggiati dalle recenti rivolte nel Venezuela, e specialmente in vista dell'azione di altri Stati europei, per la tutela degl'interessi dei loro concittadini, residenti in quella regione ». — *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 16 décembre 1902.

CHAPITRE II

PHASE DIPLOMATIQUE

—

I

POINT DE VUE DE LA DISCUSSION.

Les griefs allemands et anglais — l'Italie ne devait intervenir qu'assez tard — furent, de 1900 à 1902, le sujet d'une longue conversation diplomatique. Le Vénézuéla ne se refusait pas, d'ailleurs, à reconnaître sa responsabilité engagée à l'occasion des dommages subis par les nationaux des deux puissances du chef des guerres civiles. Mais la controverse roulait sur le point de savoir si ce serait la voie diplomatique ou l'action des autorités vénézuéliennes seules qui trancherait la question. Une première discussion s'engagea à la suite d'une note du ministre allemand à Caracas, M. Schmidt-Leda (1) exigeant,

(1) *Asuntos internacionales*. Correspondencia del ministerio de relaciones exteriores de los Estados Unidos de Venezuela con algunas de las legaciones accreditas en la Republica (1900-1903). Caracas, 1903, p. 11-12.

le 11 avril 1900, du gouvernement vénézuélien des explications sur les dispositions qu'il comptait prendre pour indemniser les nationaux allemands des pertes éprouvées pendant la révolution. Le gouvernement de Caracas répondit (1) en se rapportant à un décret du 23 avril 1900 : aux termes de ce décret, il fallait d'abord un acte du Président déclarant la paix rétablie, et laisser s'écouler un délai de six mois avant de procéder à l'examen des réclamations des victimes de la guerre. Naturellement, protestations de la part des cabinets de Londres et de Berlin. Le 24 janvier 1901, un nouveau décret organisait une Commission pour statuer sur les griefs articulés au sujet des dommages postérieurs à la date de l'arrivée au pouvoir du général Castro, c'est-à-dire, au 23 mai 1899, avec appel possible devant la Haute Cour fédérale ; et, se référant à un décret du 14 février 1873, il rappelait par là même que l'État fédéral et les États particuliers ne sauraient être déclarés responsables en dehors des préjudices causés par « une autorité légale agissant avec son caractère public ». Ainsi donc le recours à la voie diplomatique devait être impossible. Cette solution ne fut pas acceptée à Berlin. Le gouvernement allemand lui refusa formellement son assentiment (2). Au service des intérêts de ses ressortissants, il usa de l'action diplomatique. Dans un

(1) *Asuntos internacionales*, p. 12.
(2) *Ibid.*, p. 23-24.

esprit très louable, il proposa d'abord de recourir à l'arbitrage. Sur le refus du Vénézuéla d'y acquiescer (1), le 31 décembre 1901, le nouveau ministre allemand, M. von Pilgrim Baltazzi examina les réclamations de ses protégés et en présenta la liste au gouvernement de Caracas (2). Ce procédé fut, d'ailleurs, employé par l'Angleterre et l'Italie pour leurs demandes respectives.

Les puissances ne consentaient pas à reconnaître à la Haute Cour Fédérale le droit de juger, en dernier ressort, des plaintes de leurs nationaux. Pour elles, la Commission vénézuélienne ne devrait faire qu'un examen préparatoire, et il appartiendrait au gouvernement vénézuélien de s'entendre avec chaque ministre pour étudier quelle serait la solution définitive. Pour le moment, à l'appui de leur thèse, elles se contentaient de contester aux autorités nationales etrangères le droit de juger, en dernier ressort, des actions intentées par leurs ressortissants, et d'affirmer hautement leur droit de protéger leurs sujets en pays étranger (3).

(1) *Asuntos internacionales*, p. 7.
(2) *Ibid.*, p. 25-28.
(3) *Ibid.*, p. 28.

II

THÈSE VÉNÉZUÉLIENNE.

Dans de longues et abondantes notes diplomatiques, le Vénézuéla maintenait sa prétention de faire examiner les demandes des étrangers exclusivement par les autorités locales et conformément aux lois vénézuéliennes. Par suite, le décret du 24 janvier 1901 devait être respecté par les puissances et dans son esprit, et dans ses détails. L'argument fondamental du ministre des relations extérieures, M. López Baralt, consistait à dire dans le memorandum du 12 août 1902 : Ce n'est pas sans raison, ce n'est pas par pur caprice, très arbitrairement que la République s'efforce de faire triompher son opinion dans sa correspondance diplomatique, mais bien pour se maintenir sur le terrain qu'elle a occupé depuis son avènement à la vie politique, en sa qualité d'État souverain et indépendant. Ce principe de l'État indépendant et souverain est naturellement et juridiquement irréductible. Un des attributs essentiels de la souveraineté, c'est de faire des actes de législation en matière civile et pénale, de régler la situation des personnes établies sur le territoire national. En rendant le décret de 1901, le Vénézuéla n'a pas dépassé les limites de sa souveraineté. Du reste, la souveraineté in-

terne ne s'exerçant que sur le territoire de l'État ne peut d'aucune façon aller à l'encontre des droits des autres peuples. En outre, au nom toujours de la souveraineté et pour le respect de la législation interne de la République, la collaboration d'éléments étrangers à l'examen de faits qui se sont passés chez elle est de tout point irrecevable (1).

Le gouvernement vénézuélien se basait sur l'opinion de jurisconsultes éminents et aussi sur les précédents du droit international. Il citait des noms tels que : Heffter, sir Travers Twiss, Wheaton, Calvo, Fiore, Pradier Fodéré, Dudley-Field, Bluntschli et même Bismarck. Fish et Evarts, secrétaires d'État américains. Il rappelait que Monroe, en 1815, avait bien admis la compétence exclusive des tribunaux locaux britanniques pour juger des dommages subis par un citoyen américain en territoire anglais. Le Vénézuéla faisait remarquer qu'en Allemagne il en était de même aujourd'hui et qu'aux États-Unis un organe spécial, la *Court of Claims*, avait été créé à cet effet.

Les étrangers étaient mal venus à réclamer le for diplomatique, par conséquent un traitement de faveur. Cette prétention était contraire à la Constitution vénuzuélienne, au Code civil où l'égalité de condition des étrangers et des citoyens vénézuéliens avait été proclamée. D'autre part, elle ne concordait point avec la

(1) *Asuntos internacionales*, p. 17 et suivantes.

logique même des choses. N'était-ce pas une garantie suffisante pour les étrangers de jouir d'une situation égale à celle des nationaux ? N'étaient-ils pas sûrs ainsi de bénéficier d'une sécurité complète ? Autrement, il aurait fallu admettre que les Vénézuéliens, eux non plus, n'avaient pas leurs intérêts sauvegardés.

Cette égalité arrêtait toutes les difficultés et les troubles qui pourraient s'élever par suite de l'existence parallèle dans un même pays de deux législations distinctes. L'État local et les autres nations y trouveront dans l'uniformité des règles de sérieux avantages. Dans une République de cette Amérique du Sud où constamment affluent les immigrants, il était juste que l'État cherchât à écarter les discordes internationales qui ne manqueraient pas de naître continuellement de la différence de condition juridique des étrangers. De la sorte ceux-ci se verraient assurer la jouissance paisible de leurs biens sur le sol vénézolan. sans courir le risque de s'exposer aux soupçons du souverain local, mal disposé à leur égard du fait de leur situation exceptionnelle.

Ne tenant à laisser de côté aucun argument même des plus critiquables, le gouvernement de Caracas se servait aussi du vieil adage : *Locus regit actum*. Or cette règle régit les conditions de forme extérieure des actes et ne s'applique nullement aux questions de compétence judiciaire.

Le Vénézuéla invoquait ensuite des précédents, en faveur de la thèse de l'égalité des nationaux et des

étrangers, parlait d'un vote en ce sens de la Conférence internationale américaine de 1889-1890. Dans la plupart des États des trois Amériques les lois avaient consacré ce grand principe. Le traité italo-vénézuélien du 19 juin 1861, et le traité avec la Belgique de 1884 l'avaient parfaitement reconnu. Du reste telle était l'opinion de jurisconsultes comme Fiore, Bluntschli, Pradier-Fodéré, Geffcken, d'hommes d'État américains comme Webster et Blaine.

Soutenir quand même le bien fondé d'un recours à la voie diplomatique, d'une situation de faveur pour les étrangers, ce serait proclamer qu'il existe deux droits des gens, l'un pour l'Europe, l'autre pour l'Amérique du Sud, ce qui serait manifestement contraire au principe de l'égalité des États enseigné depuis Grotius d'une façon constante. En outre évoquer des questions litigieuses au for diplomatique, c'est-à-dire nécessiter un débat entre le gouvernement du Vénézuéla et le représentant de chaque puissance n'était guère conforme au principe classique de la séparation des pouvoirs. On enlevait ainsi à un organe de l'autorité judiciaire spécialisé, et régulièrement compétent, l'examen des demandes, pour les soumettre au jugement de l'Exécutif qui ne pouvait, cela se comprend aisément, les étudier comme il conviendrait. Ce n'était pas là son rôle. Et d'ailleurs ne serait-ce pas le faire déchoir de la haute mission dont il est revêtu que le transformer en bureau de réclamations ? Les plaideurs, se rendant compte de l'inaptitude

des départements d'État pour ce genre de fonctions seraient encouragés à accroître leurs prétentions. Seuls les tribunaux de droit commun pouvaient les ramener dans les bornes de la vérité.

Enfin l'Allemagne, entre autres, paraissait ignorer que certains de ses sujets avaient déjà présenté leurs demandes à la Commission organisée suivant le décret du 24 janvier 1901. Il eût été peu équitable de faire bénéficier d'une procédure privilégiée de la voie diplomatique précisément les gens les moins diligents.

Telle était la thèse du gouvernement de Caracas longuement soutenue avec surabondances d'arguments. Sans chercher à réfuter un à un les éléments de discussion du Vénézuéla, les puissances affirmaient leur prétention de recourir à la voie diplomatique en se fondant sur leur droit de protéger leurs nationaux à l'étranger, auquel ne pouvait faire échec le principe du droit de souveraineté interne (1).

III

CRITIQUE GÉNÉRALE.

La thèse vénézuélienne et celle des gouvernements européens n'étaient ni l'une ni l'autre contraires aux

(1) *Asuntos internacionales*, p. 33, 34 et 38.

règles du droit international. Tout se ramenait au point de savoir si les juges composant la Commission pouvaient présenter des garanties d'indépendance absolue. Si l'on avait été sûr de trouver en ces commissaires des magistrats d'une intégrité indéniable, les puissances auraient, certes, dû s'incliner devant le décret de 1891. En effet, parmi les divers droits qu'engendre la souveraineté intérieure de l'État figure le droit de juridiction. En principe il s'exerce sur toutes les personnes qui résident dans le pays, sur toutes les choses mobilières ou immobilières qui se trouvent comprises dans le territoire. Mais ici n'était-il pas manifeste que le Vénézuéla allait profiter de sa compétence exclusive pour réduire, au besoin rejeter, les réclamations des sujets étrangers et terminer les procès à son plus grand avantage ? Ce n'est malheureusement pas là une supposition gratuite. Nous savons combien de fois le vent de la révolution a soufflé sur ce petit pays. A la merci de changements continuels de gouvernements, les fonctionnaires, les magistrats ne s'appliquent pas à remplir leur mission en toute indépendance. Principalement, lorsqu'il s'agit de trancher des litiges qui intéressent directement ou indirectement l'État, l'esprit de justice qui présidera au jugement sera tout au moins contestable. C'est ce qu'avaient parfaitement compris les ministres d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne et de France dans un memorandum remontant au 8 avril 1893. C'est ce que l'Allemagne déclara avec précision dans le

memorandum du 11 décembre 1901 (1), où elle exposait au gouvernement des Etats-Unis ses griefs contre le Vénézuéla et le peu de confiance qu'elle donnait même à l'appel à la Haute Cour prévu par le décret de 1901. Les membres de cette juridiction fédérale n'étaient-ils pas sous la dépendance étroite du Pouvoir Exécutif qui savait ne pas reculer devant les destitutions ? Ces craintes, l'Allemagne les renouvelait dans son ultimatum du 7 décembre 1902 adressé directement au gouvernement de Caracas.

En présence de ces deux théories également soutenables, il peut sembler embarrassant de fixer son choix, de se forger une opinion. Les conclusions allemandes cependant s'accordent à notre sens bien mieux avec les principes du droit public. Et nous allons essayer d'en indiquer les raisons.

L'État n'est pas maître d'appliquer aux étrangers sa propre volonté, son libre caprice (2). L'État n'est pas un groupement totalement indépendant, impénétrable à tout autre. S'il l'était, comment s'expliquerait-on le droit international ? Tout droit suppose des devoirs, et les devoirs ne s'entendent pas sans une dépendance vis-à-vis de la société internationale dont l'État est le sujet des intérêts communs. Il s'est aidé à constituer le

(1) Drago. *La Republica argentina y el caso de Venezuela-Buenos-Aires*. 1903, p. 312, 317.

(2) A. Pillet. *Les droits fondamentaux des Etats. Revue générale de Droit international public*, t. V, p. 73 et suiv.

droit des gens. N'en doit-il pas observer soigneusement les prescriptions ? L'étranger qui est lésé dans ses intérêts, qui ne peut ou craint de ne pas pouvoir se faire rendre justice dans le pays où il habite, va recourir à la protection de son propre souverain ; et l'État local ne doit pas s'y opposer, car, dans chaque nation, le droit international doit être respecté avant le droit national, sans quoi l'État local mériterait qu'on le rendît responsable des imperfections de son droit national.

Mais à quel titre l'étranger va-t-il s'adresser à l'État dont il est le ressortissant ? L'individu qui quitte son pays continue à lui être rattaché par un lien personnel, en principe permanent, d'où résultent des devoirs d'obéissance, de fidélité, de service militaire. Mais s'il a des obligations, il convient qu'il ait aussi des droits vis-à-vis de l'État d'origine quand il se trouve à l'étranger. Parmi les services qu'il peut espérer de lui, un des plus importants est le droit à la protection diplomatique, s'il est lésé par les autorités publiques locales. Pour justifier cet appel de l'individu à son gouvernement, certains auteurs mettent en avant l'idée d'un contrat tacite. L'individu accepterait de faire partie d'une communauté nationale, mais il n'y consentirait que sous cette réserve : l'État en retour devrait s'engager à le protéger contre tous les accidents de la vie étatique, non seulement contre ceux de la vie intérieure, mais aussi à l'étranger. Cette théorie ne nous paraît pas conforme à la réalité des choses. En effet, quand on

étudie comment fonctionne cette protection, on s'aperçoit que le gouvernement donne à la demande d'assistance la suite qu'il lui convient. Et le national n'est armé d'aucune action pour le forcer à intervenir. Il est plus vrai de dire ici qu'il y a un droit fonctionnant beaucoup plus dans l'intérêt de l'État que de l'individu. En tant que résidant à l'étranger, le national est en quelque sorte un fragment de l'État qui lui-même va se sentir atteint dans ses œuvres vives. Ainsi, l'on s'explique très bien que celui-ci puisse intervenir d'office sans attendre la plainte de l'individu et qu'il ne le fasse que s'il le juge bon. En un mot, le droit du national est un droit réflexe, c'est-à-dire que l'individu retire un avantage d'un droit appartenant à un autre. L'État, lui, exerce un droit propre, conformément à sa fonction, qui est de protéger avant tout ses nationaux et de se protéger lui-même, et si la demande du particulier a précédé l'action de l'État, une fois acceptée par celui-ci, elle sera novée.

Dans le cas du Vénézuéla l'État local rend mal la justice, les étrangers vont en recevoir un grave préjudice, leur État d'origine va se substituer à eux dans leurs réclamations, et l'action diplomatique devient possible et licite.

IV

ECHEC DES NÉGOCIATIONS ET PRÉPARATION DES MESURES COERCITIVES.

Les négociations entreprises pour assurer le triomphe de cette manière de voir devaient échouer. Aux instances, aux menaces même du gouvernement de Berlin le Vénézuéla n'avait répondu que par des explications confuses. Il fallait agir. Déjà l'Allemagne était prête. Depuis 1898, deux de ses navires croisaient devant les côtes vénézuéliennes. Aussi, lorsque, le 23 juillet 1902, lord Lansdowne, ministre des Affaires Étrangères, informe l'ambassadeur d'Allemagne à Londres qu'il est disposé à conférer avec le gouvernement allemand en vue d'une action commune au Vénézuéla, le comte Metternich n'hésite-t-il pas à proposer une démonstration navale des deux puissances. Dès le mois de décembre 1901, le gouvernement de l'Empire avait préparé le terrain. Le principal obstacle que rencontrait l'emploi de la force provenait assurément de la grande République des États-Unis, jalouse de toute immixtion européenne dans les affaires du Nouveau-Monde. L'Allemagne avait eu soin de la prévenir de la pureté de ses intentions. Dans un memorandum adressé le 11 décembre 1901 (1) au gouver-

(1) Drago. *Op. cit.*, p. 312-313.

nement de Washington, elle détaillait ses griefs contre le Vénézuéla, montrant combien avaient été vaines ses représentations diplomatiques à Caracas. Elle allait se voir obligée d'exercer des représailles. Mais son but, elle se hâtait de l'affirmer, n'était pas de prendre possession d'une partie du territoire vénézuélien et d'enfreindre ainsi la doctrine de Monroe. Non, elle n'avait point d'arrière-pensée ! Elle établirait un blocus pacifique, à la rigueur saisirait les douanes comme gage de ses créances. Et ce serait tout.

La réponse du secrétaire d'État américain, M. Hay, ne fut guère compromettante pour les États-Unis (1). Il y était dit que le président Roosevelt avait déjà pris acte des déclarations de l'ambassadeur allemand dont le memorandum ne faisait que confirmer la signification. Suivant les propres paroles du Président dans son message du 3 décembre 1901, les États-Unis n'assurent « à aucun État l'impunité s'il se conduit mal, à la condition que le châtiment ne prenne pas la forme d'une acquisition territoriale par un État non américain ». Si les Allemands, à cette époque, ne s'étaient pas décidés à commencer les opérations, c'est qu'ils sentaient, derrière un gouvernement dont le bon vouloir était tout au moins incertain, une opinion publique très irritée contre eux aux États-Unis. En 1902 ils seront plus hardis. L'Angleterre elle aussi aura résolu d'employer la contrainte.

(1) Drago. *Op. cit.*, p. 317-319.

Nous avons vu cette puissance intervenir, en faveur de ses nationaux, dans la conversation échangée entre Berlin et Caracas. Mais son attitude avait été plutôt effacée ; elle avait laissé parler l'Allemagne. A ses yeux, les intérêts des particuliers ne figuraient pas au premier rang de ses préoccupations. Des navires britanniques avaient été confisqués. Ces actes revêtaient un caractère de gravité autrement passionnant. Or, ici, la discussion de compétence diplomatique ou juridictionnelle que nous avons étudiée lorsqu'il s'agissait d'actions intentées par des ressortissants, ne pouvait s'ouvrir assurément. Le Vénézuéla ne se refusait pas à ce que ces questions fussent tranchées par la voie diplomatique. Ce qui envenima les choses, ce fut une allure agressive prise brusquement par le gouvernement vénézuélien. A son tour, il formulait des réclamations, faisant un grief à la Grande-Bretagne d'avoir laissé partir de Londres un navire au service du révolutionnaire Matos et d'autoriser cet homme à résider à la Trinité d'où il commandait aux insurgés de l'Orénoque (1).

N'espérant plus rien d'un arrangement pacifique, le 14 août 1902, l'Amirauté anglaise demande le blocus de la Guaïra, de Puerto-Cabello, et d'autres ports. Il est à remarquer que, jusqu'en novembre, la Grande-Bretagne et l'Allemagne firent leurs représentations diplomatiques séparément. Les échanges de vues s'effec-

(1) *Asuntos internacionales*, p. 235-296.

tuaient, nous l'avons dit, depuis le 23 juillet. Le 22 octobre, l'ambassadeur d'Allemagne avait reçu le communiqué des réclamations anglaises. Le 11 octobre, les grandes lignes d'une politique coercitive sont tracées d'un commun accord et précisées dans le memorandum du 26 novembre (1). Cette entente ne s'est pas produite sans une sorte d'hésitation timorée de la part du Royaume-Uni. On peut en trouver l'expression dans la dépêche que lord Lansdowne envoya le 11 novembre au chargé d'affaires d'Angleterre à Berlin. Le ministre anglais informe son représentant que la Grande-Bretagne accepte la proposition de saisir les canonnières vénézuéliennes, puis il ajoute : « Les deux gouvernements doivent s'entendre avant de s'embarquer dans une politique de pression, afin qu'aucun d'eux n'ait la liberté de reculer sans le consentement de l'autre (2) ». Cette méfiance, la lecture de l'histoire contemporaine la justifie pleinement et le successeur de Palmerston, mieux que tout autre, était bien placé pour apprécier la fragilité des promesses internationales. Le 1er décembre, l'accord est complet, et, comme il n'y a pas de raisons de tarder davantage, le Foreign Office donne des instructions au ministre britannique à Caracas, M. Haggard, en vue de présenter un ultimatum au Vénézuéla et de conférer avec son collègue allemand pour agir de concert. En exécution de ces ordres, le dimanche 7 dé-

(1) *Livre Bleu*, p. 157, incloaure in nº 154.
(2) Journal *Le Temps*, nº du 17 décembre 1902.

cembre, à 3 heures de l'après-midi, MM. Haggard et von Pilgrim Baltazzi transmirent chacun un ultimatum au gouvernement de Caracas (1). La remise en fut faite au domicile particulier du ministre des relations extérieures, M. López Baralt. Avant de s'engager à fond, dès le 11 novembre, le marquis de Lansdowne avait jugé prudent de calmer les inquiétudes que les événements ne manqueraient pas d'éveiller aux États-Unis (2). Le représentant anglais, Sir Herbert, à l'exemple de l'ambassadeur allemand, l'année précédente, exposant tous les griefs de son pays, donnait au gouvernement de Washington l'assurance qu'il n'était nullement question d'acquisitions territoriales. Les États-Unis reproduisirent la réponse vague faite à l'Allemagne; tout en regrettant l'emploi de la force, ils reconnaissaient qu'il n'y avait pas moyen d'agir autrement pour obtenir satisfaction. Il serait vrai d'ajouter qu'à la fin de 1902, l'Union se sentait plus rassurée. L'Allemagne n'était plus seule avec ses rêves ambitieux et les conceptions mondiales de l'empereur à « la main gantée de fer. » Il lui fallait maintenant compter avec les Anglais, peuple bien plus sympathique aux Américains. Dans la crainte de s'aliéner la grande République, l'Angleterre ferait assurément tous ses efforts pour calmer l'ardeur belliqueuse de l'Allemagne.

L'ultimatum qu'adressa M. Haggard au cabinet de

(1) *Livre Bleu*, p. 166, n° 168, p. 186, n° 217, et inclosure.
(2) *Livre Bleu*, p, 145, n° 134.

Caracas, le 7 décembre, affirmait d'abord d'une manière impérative que des explications suffisamment précises avaient été données par le gouvernement de Sa Majesté quant à l'affaire du « Ban Righ » et à la prétendue protection accordée à M. Matos à la Trinité, pour que l'ère des protestations fût close. Il exprimait ensuite l'espoir que le Vénézuéla se soumît aux demandes britanniques. Celles-ci consistaient, dans la reconnaissance du principe de la justice des réclamations présentées, dans le paiement immédiat d'une indemnité pour la question des navires saisis ou détruits et celle des sujets anglais maltraités ou emprisonnés, enfin dans la promesse de respecter les décisions d'une commission mixte qui statuerait sur le montant de la somme et de la garantie à fournir pour le règlement de toutes les autres revendications, en particulier pour l'acquittement de la dette extérieure vénézuélienne.

De son côté, M. von Pilgrim Baltazzi (2) exposait assez longuement les griefs des sociétés et des sujets allemands. Il réclamait le paiement immédiat de 1.718.815,67 bolivars, montant des indemnités se référant aux préjudices soufferts par les Allemands à l'occasion des guerres civiles de 1898 et 1900. Pour les autres, et en particulier pour les plaintes relatives aux mesures dommageables qu'avait entraînées la révolution

(1) *Livre Bleu*, p. 187, inclosure in nº 217.
(2) *Asuntos internacionales*, p. 37-41.

actuelle dirigée par Matos, la note demandait que l'on procédât à la nomination d'une commission mixte qui les examinerait en toute justice. M. von Pilgrim Baltazzi ne doutait pas que le gouvernement vénézuélien n'appréciât le bien fondé de ces revendications ; il ne voudrait pas obliger le gouvernement impérial à se substituer à lui pour obtenir satisfaction. Enfin il terminait par une déclaration impressionnante, en faisant allusion à l'accord intervenu entre Londres et Berlin et à la possibilité d'une action commune anglo-allemande.

Ces deux ultimatums furent présentés le 8 décembre dans l'après-midi. 24 heures après, le 8 décembre, ne recevant point de réponse, les ministres des deux pays ont quitté Caracas avec le personnel des légations et sont allés s'embarquer à la Guaïra sur les navires de guerre de leur nation respective qui croisaient déjà devant le port. Un nouveau délai de 24 heures écoulé sans plus de succès, quatorze bâtiments vénézuéliens sont saisis. C'était le premier acte de la phase violente du conflit.

Le 9 décembre, ce jour même, malheureusement trop tard la réponse du Vénézuéla était portée à chacun des deux ministres. A l'un et à l'autre (1) M. López-Baralt exprimait d'abord combien il avait été surpris de la façon dont on lui avait fait parvenir les notes anglaise et allemande : un dimanche, à sa maison particulière et par

(1) *Asuntos internacionales*, p. 72-74.

une personne avec qui il n'était pas en relation officielle. C'était là un procédé évidemment contraire au protocole diplomatique. Le ministre des relations extérieures dans de longues dissertations reprenait tous ses arguments contre les puissances, articulait à nouveau à l'encontre de l'Angleterre le grief du Ban Righ et de la partialité des autorités de Trinidad, affirmait même que ce navire obéissait à des instructions définies de la part du gouvernement britannique. Il ne voyait pas d'ailleurs quelles raisons pourraient empêcher le gouvernement fédéral de reconnaître la justice des obligations prévues par les lois nationales. Et sous ce rapport les puissances devaient être sûres que les intérêts de leurs nationaux seraient toujours sauvegardés avec une scrupuleuse attention. Un point à souligner : ni dans l'une ni dans l'autre de ces réponses il ne semblait que le Vénézuéla eût compris le caractère d'ultimatum des notes européennes.

Le 11 décembre, une troisième nation, l'Italie devait entrer en cause, et lancer à son tour un ultimatum. Comme l'Allemagne, mais moins énergiquement, cette puissance avait demandé le recours à la voie diplomatique pour le règlement des réclamations de ses nationaux. Le Vénézuéla s'y était opposé. Les choses seraient peut-être restées en l'état, si, vers la fin de 1902, les projets d'entente et de mesures coercitives de l'Allemagne et de l'Angleterre n'avaient suggéré au gouvernement du Quirinal l'idée de tirer un meilleur parti

des circonstances (1). Des pourparlers s'échangèrent au début de décembre entre Rome, Londres et Berlin. Aux avances de l'Italie les deux alliés répondirent qu'ils ne s'opposaient pas en principe à la coopération d'une puissance tierce. Mais il fallait attendre ; les premières opérations devaient avoir lieu immédiatement et ne supporteraient pas le retard qu'entraînerait une entente à trois. Le Vénézuéla ne s'étant pas, comme nous le verrons, laissé impressionner dès les premières mesures, l'Italie put intervenir. Dans son ultimatum du 11 décembre, elle réclamait le paiement de 2.810.255,95 bolivars sans compter le montant de certaines indemnités à étudier ultérieurement. Après une réponse non satisfaisante de M. López-Baralt, M. Riva lui aussi quitte Caracas.

(1) L'officieuse *Tribuna*, de Rome, exprime nettement les raisons qui ont poussé l'Italie à intervenir : La France a soumis ses demandes à un arbitrage ; l'Angleterre et l'Allemagne sont en train d'agir ; si l'Italie s'abstenait de faire valoir ses droits, elle resterait seule dans l'inaction et devrait ou abandonner l'espoir de se faire payer les indemnités qui lui sont dues ou faire plus tard une expédition navale pour son propre compte (nº du 15 décembre 1902).

CHAPITRE III

PHASE VIOLENTE

—

I

LES REPRÉSAILLES.

Toute communauté politique organisée est responsable des actes de ses membres à l'égard des autres États. C'est un point de droit international généralement admis. Si elle n'oblige pas elle-même ses ressortissants à faire droit aux réclamations à elle adressées pour des offenses commises envers des étrangers, le principe des représailles de la part de l'État lésé est en tout point fondé. Ces représailles seront des voies de fait, des moyens de contrainte plus ou moins graves suivant les circonstances. Mais elles ne devraient jamais consister en des actes de violence et de guerre et dépasser les limites de la légitime défense. Parmi les moyens ordinairement employés, les plus usités, sont assurément : la confiscation des biens appartenant à l'État, sujet à caution et la saisie des sommes qui lui sont

dues ; en deuxième ligne, la saisie sous séquestre des biens des nationaux de l'État coupable, situés sur le territoire de l'État intéressé, ou bien l'arrestation à titre d'otages de quelques-uns de ses ressortissants ou fonctionnaires, ou plus simplement leur renvoi ou leur expulsion. Cette seconde pratique est fâcheuse et même immorale, car elle ne touche que très indirectement l'État dans la personne de ses sujets, et d'autre part, elle frappe des innocents, étrangers le plus souvent aux offenses reprochées (1).

Ce ne fut du reste pas ce deuxième procédé qu'employèrent l'Allemagne et l'Angleterre. Elles préférèrent agir par une pression directe sur le Vénézuéla. Et c'est ainsi que, nous l'avons vu, les flottes combinées prirent possession, dès le 9 décembre 1902, de douze navires de guerre vénézuéliens au nom du roi et de l'empereur alliés. Et même pour se montrer logiques jusqu'au bout et éviter d'atteindre d'autres personnes que l'État lui-même, les commandants des escadres firent débarquer les équipages des bâtiments saisis.

Mais alors se produisit une manœuvre inexplicable. Le lendemain 10 décembre, à deux heures, les canonnières « General-Crespo », « Tatuma » et « Margarita » remorquées en dehors du port sont coulées par la flotte allemande. L' « Ossum » seul est épargné, à la suite de

(1) Contra : Travers Twiss : *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, traduction française, 1887-1889, t. II, ch. Ier, no 20.

la protestation du chargé d'affaires de France qui réclama le navire comme propriété française (1). L'on démolit même les navires qui subissaient des réparations. C'était là une façon d'agir aussi surprenante qu'injustifiable. Les représailles devraient ne consister qu'en des mesures adéquates aux préjudices soufferts par les nations qui les exercent. Dans le cas présent, parmi les divers griefs que nous avons examinés aucun n'était de nature à excuser pareil abus de force. C'était d'autant plus grave et inconcevable que les deux puissances alliées n'avaient pas encore épuisé tous les moyens de représailles qu'admet le droit des gens. Il leur restait la possibilité de saisir les douanes comme gage et même d'établir un blocus qui pourrait amener le Vénézuéla à composition. La destruction des vaisseaux en outre était illogique et allait contre le but visé. Que cherchait l'Allemagne en envoyant sa flotte dans la mer des Caraïbes? Quelle était son intention première en dehors de ses grands projets à peine déguisés? C'était assurément de rentrer dans ses déboursés, d'essayer de récupérer les sommes qu'elle avait prêtées un peu à la légère. Elle s'adressait pour cela au gouvernement de Caracas. Son intérêt était que la caisse fédérale fût bien remplie, que l'État eût une situation financière prospère. Or, était-ce le moyen de l'enrichir que de lui anéantir ses éléments de force, de couler bas

(1) *Livre Bleu*, p. 197-199, nº 330, inclosure 3.

ces vaisseaux? Certes, ces mesures auraient pu s'entendre s'il y avait eu état de guerre. Car le but de la guerre maritime, par essence, a toujours été de détruire par les voies les plus rapides la force navale de l'ennemi. Mais dans l'espèce, ce n'était pas le cas, à ce moment là du moins. L'Allemagne, d'ailleurs, aidée de l'Angleterre, devait se sentir suffisamment puissante pour ne pas avoir à redouter des navires sans munitions et presque sans armes. Puisqu'il était matériellement impossible de les garder sous sa surveillance sans gêner les mouvements de son escadre, elle n'avait qu'à les rendre incapables de nuire et à les relâcher.

Enfin ces actes de brutalité eurent une conséquence fâcheuse. L'opinion publique fut, un peu dans tous les pays, vivement impressionnée. En Angleterre, on commença à regretter d'avoir été lancé en pareille aventure avec une alliée aussi belliqueuse. Le 11 décembre, à la Chambre des Communes, très vives furent les critiques de l'opposition. On reprocha aux ministres de s'être livrés pieds et poings liés à l'Allemagne. Lord Cranborne, sous-secrétaire parlementaire aux Affaires Étrangères, et M. Balfour répondent que le gouvernement est loin de désirer des actes de violence, qu'il est même prêt à accepter de s'en remettre à un tribunal arbitral pour l'évaluation exacte des indemnités. Il ne regrette qu'une chose, c'est que la proposition d'arbitrage du Vénézuéla, offerte par l'intermédiaire des Etats-Unis ait été présentée si tard, seulement après

les deux ultimatums. Le 15 décembre, à la Chambre des Lords, le marquis de Lansdowne déclare ne pas s'expliquer quel concours de circonstances a pu nécessiter la destruction des canonnières vénézuéliennes. En tous cas, ce ne sont pas des navires anglais qui les ont coulées, mais bien des cuirassés allemands.

Même en Allemagne, les partis avancés se montrèrent navrés de ces mesures excessives. Le gouvernement impérial en rejeta la responsabilité sur le lieutenant de vaisseau qui avait donné l'ordre de tirer et le rappela. Mais cet officier mourut assez mystérieusement en cours de route, et l'on ne put jamais savoir si vraiment il avait outrepassé ses instructions.

Ce fut surtout dans le Nouveau-Monde que les esprits se tendirent à la suite du coup de force du 10 décembre et les États-Unis ne furent pas les seuls à s'émouvoir au nom de la doctrine de Monroe. Les républiques de l'Amérique centrale et méridionale, qui, toutes, avaient plus ou moins des dettes négligées vis-à-vis des grandes nations européennes, se demandaient avec anxiété si elles ne seraient pas frappées à leur tour. A la Chambre argentine, le député Martinez, après avoir flétri « la lâche brutalité » des puissances à l'égard des États faibles, souhaite que les Républiques sud-américaines se solidarisent et forment une grande coalition défensive pour prévenir le retour de semblables violences et sauvegarder leur indépendance commune.

A la Guaïra et à Caracas, l'émotion est intense. Dès

que la capture des navires est annoncée, la foule se rend au Palais présidentiel où le général Castro, du haut d'un balcon, prononce une harangue enflammée ; puis elle se dirige vers la légation d'Allemagne dont elle fait le siège, brisant les vitres, essayant d'enfoncer les portes. Fort heureusement, la femme du ministre allemand, Mme von Pilgrim Baltazzi, qui, souffrante depuis deux mois, n'avait pu suivre son mari, le 8 décembre, put être soustraite à la colère de la populace. L'agitation redoubla lorsqu'on sut que des sujets anglais et allemands au nombre de 250 environ, parmi lesquels le directeur du Chemin de fer allemand, avaient été conduits par ordre au poste de police. Des cris de : « Mort aux Allemands, à bas les étrangers ! » se faisaient entendre dans les rues de la ville où il y avait des maisons allemandes. Ces rigueurs, ces arrestations d'otages étaient assurément contraire aux règles du droit international, et l'on peut dire ainsi que le droit des gens à été violé de part et d'autre au début de ce conflit.

Déjà le président Castro avait lancé une vigoureuse proclamation :

« Les pieds insolents des étrangers ont profané le sol sacré du Vénézuéla. C'est un acte remarquable dans l'histoire des nations civilisées sans précédent et sans justification possible. C'est un acte barbare, une atteinte aux principes les plus élémentaires des nations. C'est un acte ignoble, parce qu'il est le résultat d'un mélange immoral et lâche de force et de perfidie, un acte tel que

celui qui vient d'être commis dans l'ancrage du port de la Guaïra, il y a quelques heures, lorsque les escadres anglaise et allemande ont surpris et se sont accaparées simultanément de trois navires de guerre sans défense qui se trouvaient dans les docks où ils subissaient des réparations. Pour les Vénézuéliens la lutte est inégale, car ces attentats ont été commis par deux des plus puissantes nations sur notre pays à peine remis de longues et pénibles luttes. Et pourquoi a-t-on agi avec nous d'une façon si traîtresse ? Le Vénézuéla ne peut certainement souffrir une attaque aussi insolente, car ces deux nations n'ont pas agi selon les règles observées en pareil cas, mais la justice est de notre côté. Le dieu des nations qui a inspiré Bolivar et les héros qui ont lutté avec lui dans la grande œuvre qui a eu pour résultats de nous donner au prix de grands sacrifices la liberté et l'indépendance, sera avec nous dans le moment décisif, il nous guidera et nous hâtera dans notre entreprise pour assurer notre indépendance nationale. »

C'était là un langage énergique qui trouva des échos dans tous les États du Vénézuéla, sauf pourtant dans la région de l'Est, dans la province de Ciudad-Bolivar où les révolutionnaires de Matos prétendaient ne pas désarmer. De presque partout on répondit à l'appel du Président et l'on promit d'envoyer des hommes. Des mesures défensives furent prises immédiatement. Le frère du général Castro, à la tête d'un millier de soldats, va renforcer la garnison de la Guaïra.

Dès les premières manifestations, le ministre des Etats-Unis à Caracas, M. Bowen, qui avait été chargé lors du départ de MM. Haggard et von Pilgrim Balzatti de veiller sur les intérêts anglais et allemands, s'ac-

quitta avec un zèle très louable de ses nouvelles fonctions. A peine sut-il les emprisonnements de sujets allemands, qu'après un long entretien il obtint la liberté du docteur Kohler et d'un de ses compatriotes. Puis il s'entremit pour faire cesser les mesures révolutionnaires contre les légations, exigea qu'elles fussent gardées par des agents de la police de Caracas. Grâce à lui aucune arrestation ne fut par la suite maintenue, et l'on restitua les objets pillés.

La situation devait se compliquer encore par un nouvel acte de violence : le bombardement de Puerto-Cabello, le port le mieux fortifié du Vénézuéla, qui eut lieu le 15 décembre. Au dire des Anglais, six jours auparavant, dans ce port, le pavillon britannique avait essuyé une grave insulte de la part d'officiers et de soldats vénézuéliens (1). Des marins d'un bâtiment anglais « le Topaze » avaient été incarcérés et très cruellement traités. Pour venger cet outrage, les navires de guerre anglais et allemand « Charybdis » et « Vineta » menacèrent de bombarder les forts si réparation n'en était pas donnée sur-le-champ. N'obtenant pas de réponse dans le délai fixé, jusqu'à 5 heures du soir, le commodore Montgomerie ordonna d'ouvrir le feu. Les deux croiseurs tirèrent pendant une heure sur les douanes et les deux forts qui défendent la ville. Comme au début au 9 décembre, la réponse du président Castro fut

(1) *Livre Bleu*, p. 174, inclosure n° 192.

transmise trop tard. Elle était bien arrivée, cette fois, avant l'heure dite à Puerto-Cabello. Mais on n'avait pu la communiquer à temps au Commodore Montgomerie (1). C'était fort regrettable, car, dans cette note, le général Castro déclarait que des dispositions étaient prises pour donner satisfaction aux réclamations anglaises, en l'assurant en outre que les sujets britanniques ne seraient plus inquiétés dans l'avenir. Il est à noter à l'honneur de la Grande-Bretagne qu'avant de commencer le bombardement, la communication anglaise avait averti le gouverneur de la ville qu'il eût à en éloigner la garnison et les individus détenus dans les pénitenciers. Il n'y eut d'ailleurs que deux blessés. Les marins du Charybdis prirent possession de la forteresse de Libertador, ancien château espagnol, dont le commandant fut fait prisonnier. Quant à la ville elle-même, elle fut épargnée soigneusement. Les alliés n'avaient pas intérêt à lancer des obus sur une cité où les établissements allemands et britanniques sont très importants. Les mêmes considérations plus tard les empêcheront de bombarder la Guaïra.

Lorsqu'il connut ces actes graves, le président Castro publia un nouveau manifeste très violent, où il protestait contre l'attentat de l'Allemagne et de l'Angleterre au Vénézuéla au mépris des principes généraux de la civilisation; il leur reprochait d'avoir employé la force

(1) *Le Temps*, numéro du 16 décembre 1902.

sans déclaration de guerre préalable et sans avoir rempli aucune des formalités prévues par le droit international pour l'accomplissement d'une action coercitive. Le gouvernement vénézuélien ne considérait pas dans leur véritable portée les notes des puissances du 7 décembre, ni le départ des ministres plénipotentiaires de Caracas.

Tout en critiquant l'usage de pareils moyens de représailles et l'utilité de la destruction des forteresses et en particulier du château historique de Libertador, nous sommes obligés de reconnaître qu'il n'y avait là rien de contraire au droit des gens. Un ultimatum avait été lancé le 13 février au matin par les commandants alliés, et ce n'est qu'à cinq heures du soir, terme fixé, que les satisfactions demandées n'étant pas fournies, les actes de violence commencèrent. Tout le mal réside dans le retard apporté à la transmission de la réponse vénézuélienne.

A la nouvelle du bombardement, la population de Caracas se porta en masse à la résidence présidentielle en criant vengeance. A nouveau, le président Castro harangua la foule, en exhortant les Vénézuéliens à se montrer plus courageux, plus nobles, plus civilisés que les grandes puissances qui agissent comme des pirates en bombardant des villes sans défense. Il termina par une déclaration qui semblait nettement belliqueuse : « Quant à moi, qui n'ai jamais tremblé devant le danger, je vous jure que je saurai faire mon devoir... tout mon devoir ! et que je sacrifierai ma vie à la défense de

la dignité nationale ». Cette ardeur guerrière pourtant sembla se refroidir peu à peu. Et lorsqu'on apprit l'apparition des navires de guerre anglais « Charybdis » et « Quail » à la Guaïra, l'opinion publique ne s'en inquiéta pas outre mesure. Hâtons-nous d'ajouter qu'il n'y eut ni débarquement, ni bombardement et que les bâtiments regagnèrent la haute mer. A Caracas, les résidents allemands faits prisonniers venaient d'être rendus à la liberté; le calme peu à peu se rétablit et les affaires reprirent. D'ailleurs, beaucoup de Vénézuéliens ne partagent pas les sentiments belliqueux de leur Président. L'on se demande même si ce n'est pas au général Castro qu'il faut attribuer la responsabilité de la mauvaise tournure qu'ont prise les événements. Dans certains cercles politiques, on parle ouvertement de forcer le Président à démissionner. On réunirait un congrès pour élire un nouveau chef d'État qui serait peut-être plus heureux dans ses négociations avec les puissances intéressées et saurait mener la République dans la voie de l'arbitrage.

Le général Castro lui-même paraît se radoucir. Sa situation était assurément plutôt embarrassante. Il avait à lutter contre les prétentions énergiquement appuyées de deux grands États européens. D'autre part un troisième intéressé, le royaume d'Italie, allait se joindre à l'Angleterre et à l'Allemagne. Le 15 décembre, le ministre de ce pays avait même quitté la capitale fédérale, après avoir remis dès le 11 un ultimatum au gou-

vernement vénézuélien (1). Pour soutenir les réclamations italiennes cinq navires de guerre sont en cours de route. Au surplus, d'autres nations, l'Espagne, la Hollande, le Danemark et même les États-Unis ont fait communiquer au Vénézuéla des notes où elles énumèrent d'anciennes revendications et demandent à ce qu'il y soit fait justice. Le président Castro ne doit plus compter s'appuyer sur l'unanimité de ses concitoyens. Bien mieux les généraux du prétendant Matos, Riera, Pelonosa et Mantilla dans la région orientale ont réussi à rassembler quelques milliers de soldats et gagnent de jour en jour du terrain et des partisans. Aussi, malgré ses proclamations enflammées, le général Castro cherche à éviter d'envenimer les choses. Nous l'avons vu donner une satisfaisante réponse à l'ultimatum du commodore anglais devant Puerto-Cabello, réponse qui, par malheur, ne put aboutir. Après la destruction des forts Libertador et Vigio, il proclama le respect dû aux résidents pacifiques, voulant à tout prix prévenir de nouvelles représailles de la part de la foule. Dès le 13 décembre il charge le ministre américain, M. Bowen, de proposer aux gouvernements de Londres et de Berlin un arbitrage pour régler la question des indemnités dues par le Vénézuéla du chef des préjudices causés par la guerre civile (2). Les puissances ne se déclarèrent

(1) *Le Temps*, 16 décembre 1902.
(2) *Livre Bleu*, p. 171-172, n° 185.

guère satisfaites de ces avances. D'abord il n'y avait pas que les dommages dont avaient souffert leurs sujets pendant la révolution qui faisaient l'objet de leurs réclamations. D'autre part ces propositions n'avaient pas le poids qu'elles acquerront par la suite, les État-Unis ne jouant à ce moment là que le rôle d'agent de transmission. Peu après, lorsqu'ils les appuieront franchement, ces conclusions sembleront plus dignes d'être écoutées.

II

ÉTAT DE GUERRE. — LE BLOCUS ET SA NATURE JURIDIQUE.

Les divers actes de violence accomplis jusqu'alors n'ayant pas abouti, les alliés ne tardèrent pas à employer d'autres moyens de coercition plus effectifs. Le 17 décembre ils établissent le blocus des côtes vénézuéliennes. Cette résolution était depuis longtemps arrêtée dans la pensée du cabinet de Saint-James. Dès le 14 août, nous trouvons, dans le *Livre Bleu*, une lettre de l'Amirauté au Foreign Office (1), où il est question de donner ordre au commandant des stations des Indes occidentales de bloquer la Guaïra et Puerto-Cabello, d'un commun accord avec l'Allemagne.

Quelle devait être la nature juridique de ce blocus ?

(1) *Livre Bleu*, p. 136, nº 120.

Logiquement, il semble qu'il n'y eût pas à hésiter. Jusqu'alors l'Angleterre et l'Allemagne n'avaient usé que de représailles vis-à-vis du Vénézuéla. Certains actes assurément, tels que la destruction des canonières vénézuéliennes, le bombardement de Puerto-Cabello et du côté du Vénézuéla l'emprisonnement à titre d'otages de résidents allemands, avaient excédé ce que l'on entend théoriquement par représailles. Mais ce n'étaient pas là des faits de guerre au vrai sens du mot. Maintenant les puissances désiraient se montrer plus énergiques. Le procédé choisi, le blocus, devrait être, semble-t-il, ce qu'on a appelé le blocus pacifique. Elles seraient restées ainsi dans leur véritable position, en évitant de prendre figure de belligérants, ce dont au Parlement, les ministres anglais s'étaient toujours formellement défendus. Il n'en fut rien cependant et il y eut ici un véritable coup de théâtre. Les puissances déclarèrent qu'il y aurait blocus de guerre.

Sous l'empire de quelles graves considérations, les alliés changèrent-ils ainsi brusquement d'attitude. L'explication en est dans une première intervention des États-Unis dans le conflit, très significative et aussi très intéressante au point de vue du principe de droit international mis en jeu.

Les États-Unis n'admettent pas les conséquences du blocus dit pacifique, telles que les conçoit le droit public anglais. Le blocus pacifique n'est autre chose que la fermeture des ports ou de districts particuliers

de la côte d'un pays, en dehors du cas de guerre et dans le but d'empêcher les relations commerciales maritimes. Il peut être établi plus ou moins rigoureusement. L'escadre ou les escadres bloquantes peuvent se contenter de saisir les bâtiments des sujets de l'État à leur entrée ou à leur sortie des ports. C'est ce qui s'est passé en 1886, lors du blocus des côtes grecques par les flottes allemandes, anglaises, autrichiennes, italiennes et russes établi dans le but d'obliger le gouvernement hellénique à retirer ses troupes rassemblées près de la frontière turque (1). Ou bien les mesures peuvent être plus sérieuses et l'on arrêtera momentanément sans les confisquer toutefois, puisqu'il n'y a pas état de guerre, les navires des puissances tierces. Contrairement à la France, la Grande-Bretagne admet cette portée du blocus et intercepte aussi bien les navires des autres États que ceux de l'État bloqué. Dans le cas du Vénézuéla, elle allait assurément opérer en conséquence. Le secrétaire d'État américain, M. Hay, déclara que les États-Unis n'acceptaient point pour leur compte cette théorie (2). Il s'appuyait sur l'opinion de nombreux jurisconsultes et aussi sur la doctrine de Monroe qui leur confère le droit de sauvegarder la liberté commerciale dans les mers du Nouveau-Continent. Il émettait la prétention que, malgré le blocus, les navires de

(1) Rollin-Jacquemyns, *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. XVIII, p. 618.

(2) *Le Temps*, numéros des 16 et 17 décembre 1902.

l'Union ne fussent pas inquiétés. Notons que la République nord-américaine ne s'opposait pas à l'établissement d'un blocus, mais elle en amoindrissait singulièrement l'efficacité : il ne pouvait être question sans entraîner de complications internationales de laisser passer les navires américains et d'empêcher la sortie ou l'entrée des bâtiments des autres puissances. La libre navigation devrait donc être permise à tous. Le Vénézuéla dont les relations commerciales avec les autres pays s'établissent surtout par l'intermédiaire de vaisseaux étrangers, à défaut d'une marine marchande suffisante n'aurait eu à souffrir que très peu du nouvel état de choses. Que devenait alors la valeur de ce procédé de coercition, j'ai dit le blocus pacifique ?

Pour tourner la difficulté l'Allemagne et l'Angleterre affirmèrent qu'il y avait état de guerre au Vénézuéla et que le blocus était un blocus de guerre. S'il y avait guerre il y avait des neutres et des obligations résultant de la neutralité. Il devenait donc possible juridiquement d'interdire sous le pavillon de n'importe quelle puissance l'introduction de toutes marchandises dans les ports vénézuéliens. A la séance de la Chambre des communes (1), le 17 décembre, M. Balfour déclara que, personnellement, il ne concevait pas un blocus sans qu'il y eut état de guerre. Cet état de guerre, ajouta-t-il, incidemment n'existait-il pas depuis

(1) *Parliamentary Debates*, t. XVI, p. 1849-1491.

le 9 décembre. Comment en effet expliquer autrement des actes d'hostilité comme ceux qui s'étaient produits depuis cette époque? Ce discours peut paraître d'autant plus étrange que dès le début du conflit, le gouvernement britannique, en présence de l'opinion publique quelque peu inquiète, avait à plusieurs reprises donné l'assurance qu'il n'entendait pas pousser les choses à bout et suivre l'Allemagne dans ses vues belliqueuses. La confiscation des navires, les ministres l'avaient affirmé, n'était qu'une mesure coercitive de nature à forcer le Vénézuéla à s'acquitter de ses obligations, un simple acte de représailles. Si l'on approuve le sens des déclarations de M. Balfour le 17 décembre, il faut bien reconnaître que durant près d'une semaine il y aurait eu une situation des plus curieuses : l'Allemagne, l'Angleterre et le Vénézuéla se seraient trouvés en état de guerre sans s'en douter (1). A vrai dire la guerre ne commença que le 20 décembre.

Il convient de souligner aussi l'absence de déclaration formelle de guerre. C'est là un procédé facheux assurément (2) mais assez conforme à la tradition anglaise. La déclaration n'est pas nécessaire, dit la doctrine britannique, la guerre commence *ipso facto* au premier acte d'hostilité. Se rangent de cet avis des jurisconsultes très autorisés tels que Bynkershœk, Klüber, de

(1) Alcide Ebray. *La politique extérieure du mois*, revue politique et parlementaire, janvier 1904, p. 216.

(2) A. Pillet. *Le droit de la guerre*, I, p. 88, sqq.

Martens, Philimore, Travers Twiss. Dans l'histoire nous avons eu des exemples très nombreux de cette façon d'agir. Parmi les plus célèbres, au XVIIIe siècle, citons la guerre de Sept-Ans, et la guerre d'Indépendance des États-Unis. Tout récemment encore, dans la nuit du 8 au 9 février 1904, le Japon qui combat sous les théories anglaises, au point de vue juridique comme au point de vue militaire, faisait torpiller les navires russes ancrés dans la rade extérieure de Port-Arthur. C'était, sans déclaration préalable, le commencement de la sanglante guerre russo-japonaise, Il est certain que la tactique des états-majors peut trouver d'énormes avantages à une brusque attaque. L'adversaire n'a peut-être pas entièrement raison de se récrier, car, du jour où se sont tendus les rapports diplomatiques, il n'avait qu'à se tenir sur les gardes et prévoir les coups qu'on allait lui porter. Mais ce qui rend cette théorie dangereuse et inexacte, c'est qu'une défiance mutuelle, la crainte de surprises éventuelles contrarieraient singulièrement les bonnes relations entre États, et l'on ne saurait jamais si les actes accomplis sont de véritables hostilités ou plus simplement des attentats ou des injures. Et alors va-t-il falloir se défendre franchement ou bien exercer uniquement des représailles ?

Dans le cas du Vénézuéla, il n'y avait pas eu de déclaration de guerre, à moins que l'on ne considère comme telle une mention furtivement insérée dans la *Gazette officielle de la Trinité*, le 2 décembre. Mais,

à vrai dire, cette note n'avait pas d'autre but que d'appeler à l'activité la Cour des Prises de Port of Spain, et l'on ne pourrait lui reconnaitre un autre effet international. Quoi qu'il en soit, à la date du 20 décembre, le blocus de guerre fut établi devant les principaux ports vénézuéliens.

Une question que nous devons maintenant nous poser est celle-ci : Les États-Unis en restreignant la théorie du blocus pacifique inopposable, d'après eux, aux tiers pavillons, ne sont-ils pas indirectement responsables d'avoir laissé entrer le conflit dans une phase d'une acuité plus troublante ? Par un bizarre effet, c'étaient les protecteurs nés du Nouveau-Monde qui amenaient la guerre sur cette terre d'Amérique dont la doctrine de Monroe leur confiait la sauvegarde ! Était-ce là, du reste, une façon d'agir conforme aux intérêts généraux des nations, puisqu'elle eut comme conséquence la substitution de l'état de guerre à l'état de paix ? Nous n'hésiterons pas à répondre qu'il serait tout au moins douteux que la situation eût été préférable si l'on avait usé du blocus pacifique. Bien mieux, à notre sens, la République nord américaine doit se féliciter d'avoir obligé les puissances à montrer leur main, à préciser leur action vis-à-vis du Vénézuéla. Jusqu'alors, la ligne de conduite de l'Angleterre et de l'ambitieuse Allemagne ne s'était guère précisée. Nous les avons vues exercer des représailles, mais aussi des actes de violence qui ne peuvent se couvrir de cette première épithète. A très juste titre,

les nations tierces devaient-elles se montrer inquiètes et mécontentes de cette posture équivoque adoptée par les puissances intervenantes! Où voulaient-elles exactement en arriver ? Nul ne le savait. A l'heure actuelle au contraire, le terrain est bien délimité : Les deux alliés ont levé leur masque et vont agir au grand jour. Le blocus de guerre a remplacé le blocus pacifique.

Ce fut très heureux, car le blocus, dit pacifique, est un état contradictoire en droit des gens (1). Sa légitimité a été, maintes fois, discutée et l'on peut dire que c'est une question classique en droit international. A la session de La Haye de 1874, l'Institut de Droit international, à une forte majorité, refusa de lui reconnaître un caractère juridique. Et, en 1887, à Heidelberg, s'il fut admis, ce fut avec de grandes restrictions qui le rendent, à la vérité, impossible. L'Institut avait fait une condition essentielle de ce que les navires sous pavillon étranger pussent entrer et sortir librement des ports bloqués. Dans le cas présent, nous avons vu les États-Unis réclamer précisément l'observation de ce principe.

En faveur du blocus pacifique, l'on a dit avec Heffter : « L'humanité n'a qu'à s'applaudir de toute nouvelle institution internationale qui permette de ne pas avoir recours à la guerre complète (2). » Oui, mais en réalité,

(1) Paul Fauchille. *Du blocus maritime*, p. 50.
(2) Heffter. *Das europaische Volkerrecht der Gegenwart*, t. III.

les puissances se montreront plus hésitantes devant les efforts à fournir et les responsabilités à encourir avant de déclarer une guerre. Reculeront-elles, s'il s'agit, au contraire, d'établir simplement un blocus qui ne les entraînera à aucun danger ? Elles auront là un moyen peu onéreux, une facilité plus tentante de causer toutes sortes de vexations aux États de second ordre, sans s'engager elles-mêmes à fond. La perspective sera, certes, des plus séduisantes. Que devient alors, au point de vue des intérêts supérieurs de l'humanité, la valeur de cette institution qui repose sur des considérations d'utilité des plus puissantes ? En la rejetant, nous estimons nous montrer plus pacifistes que les partisans même du blocus pacifique. En outre, ce blocus ne frappe pas seulement l'État qu'il veut amener à composition ; il cause d'énormes inconvénients, il entrave singulièrement leur commerce ; la puissance bloquante, pour lui donner sa véritable efficacité, s'efforcera d'interdire aux navires étrangers de pénétrer dans les ports de son adversaire. Cette mesure ne va-t-elle pas dépasser l'exercice de simples représailles qui, en temps de paix, ne peuvent s'appliquer exclusivement qu'à l'État débiteur ou coupable ? Il y a là une situation qui ne peut se légitimer que par un état de représailles générales, par l'état de guerre. Enfin, de deux choses l'une, ou l'on emploiera des mesures faibles et le blocus pacifique sera complètement inutile, ou bien on l'établira d'une façon très sérieuse ; ce sera atteindre le pays bloqué dans ses forces

vives, ce sera la guerre. En 1827, un ministre ottoman, le Reis Effendi, a très bien compris cette situation et lui a donné une expression pittoresque qui la dépeint très exactement. Les flottes anglo-franco-russes avaient mis le blocus devant les côtes grecques pour couper toute communication par mer entre la Morée où opérait Ibrahim Pacha, et l'Empire ottoman. Les trois puissances avaient déclaré à la Sublime Porte que ce n'était là qu'un blocus pacifique. « C'est absolument comme si, cassant la tête d'un homme, je l'assurais en même temps de mon amitié; un pareil procédé ne serait-il pas fou ? » Telle fut la réponse du ministre turc (1).

Ainsi donc, pour nous, dans le conflit vénézuélien l'intervention des États-Unis eut une influence heureuse. Elle obligea les puissances intervenantes à substituer à cet état hybride qu'est le blocus pacifique, une situation vraiment juridique, le blocus de guerre. Nous avons indiqué que ce n'était pas là seulement donner satisfaction à des subtilités de juristes. Une autre constatation nous prouvera que ce changement devait avoir des conséquences pratiques très importantes.

En proclamant le blocus de guerre, l'Angleterre et l'Allemagne durent l'établir strictement conforme aux règles admises en pareil cas. Or ce blocus n'est pas seulement obligatoire pour les bâtiments neutres, mais il doit s'appliquer même aux navires des propres sujets

(1) Bonfils. *Manuel de Droit international public*, 1901, n° 987.

de l'État bloquant et de ses alliés. La guerre n'interdit-elle pas tous rapports commerciaux entre les nationaux des pays ennemis. Ici l'intérêt en était considérable. Sous le rapport des échanges avec le Vénézuéla, le Royaume-Uni et l'Empire allemand sont distancés de beaucoup par l'Amérique du Nord et la France. Les Etats-Unis ont pour 47 millions d'affaires et notre pays pour 27 millions. Les alliés, s'ils n'avaient pas été forcés de renoncer à la fiction du blocus pacifique, auraient su profiter des circonstances au mieux de leurs intérêts et au détriment de leurs concurrents jusqu'alors plus heureux. Leurs bâtiments auraient seuls continué à charger ou décharger des marchandises dans les ports vénézuéliens et cependant les croiseurs auraient arrêté tous les navires battant pavillon étranger. Pour peu que le blocus se prolongeât, les maisons de commerce anglaises et allemandes allaient drainer un nombre considérable d'affaires. Mais avec l'état de guerre, ce manège n'était plus admissible ; plus de prime possible aux négociants des deux pays ! Tous les vaisseaux seront saisis indistinctement

Il nous est permis de nous demander si, malgré les avantages indiqués, ce blocus de guerre n'était pas de nature à encourager les puissances à des actes d'hostilité beaucoup plus graves que ceux commis jusqu'alors. N'était-il pas dangereux de dire qu'il y avait état de guerre ? La guerre légitime beaucoup de violences ; il était à craindre que les alliés ne s'y laissassent entraî-

ner. Au cours du blocus nous assisterons au bombardement du fort San-Carlos par une canonnière allemande. N'était-ce pas là une conséquence de l'idée de guerre ? Nous ne le pensons pas. Avant le 20 décembre nous avons signalé des faits aussi graves, la destruction des canonnières et du fort Libertador, sans qu'on puisse les imputer à un état de guerre inexistant à ce momenl-là. Ce qui doit d'ailleurs nous rassurer quant aux suites facheuses de l'établissement d'un blocus de guerre, c'est précisément l'entente anglo-allemande. L'Allemagne, agissant seule, eût peut-être cherché à profiter jusqu'au bout du nouvel état de choses. Mais il lui fallait compter avec la Grande-Bretagne, bien plus calme, redoutant toujours de s'aliéner l'opinion publique nord-américaine.

Dès avant le 20 décembre, les deux puissances auraient pu préférer au blocus la main-mise sur les douanes de la Guaïra et de Puerto-Cabello. Ce procédé eût été pour elles des plus fructueux. Car aujourd'hui, nous l'avons dit, le Vénézuéla ne se suffit pas avec ses propres produits et fait venir de l'étranger la plus grande partie de ses subsistances. Aussi les recettes des douanes sont-elles abondantes. Cette saisie des revenus vénézuéliens eût été pour les alliés avantageuse à un autre titre : elle ne risquait pas de compromettre les intérêts des nationaux anglais et allemands établis dans le pays, et n'entravait pas la marche des affaires. Avec le blocus au contraire les deux nations européennes se nuisaient

à elles-mêmes puisque tout rapport commercial était interrompu avec l'État bloqué. La saisie des douanes était évidemment préférable. Un an auparavant, la France avait usé avec profit de ce moyen de contrainte à Mitylène pour amener la Turquie à résipiscence (1). Et pourtant ici l'Angleterre et l'Allemagne ne songèrent même pas à l'employer. C'est que pour mettre la main sur les douanes, il fallait opérer un débarquement et la Grande-Bretagne surtout redoutait des complications avec le gouvernement des États-Unis, zélé défenseur de l'intégrité du territoire américain.

Ainsi donc, dans la crainte d'un conflit, les puissances renonçaient à un procédé commode et avantageux et, cependant, eussent-elles agi de la sorte, elles n'auraient pas excédé la théorie des représailles au sens exact du mot. Maintenant le blocus de guerre est proclamé ; croyons-nous qu'elles vont aller bien loin dans leurs actes de violence ? Nous pouvons nous tranquilliser. Sous l'état de paix, les deux alliés n'ont pas osé prendre pied sur le sol américain pour saisir les douanes, à plus forte raison se montreront-ils circonspects sous le régime de la guerre. Concluons donc qu'il ne faut pas exagérer les dangers que la substitution d'un blocus de guerre à un blocus soit disant pacifique, peut faire courir au Vénézuéla.

(1) Moncharville. *Le conflit franco-turc de 1901. Revue générale de Droit international public*, t. IX (1902), p. 677.

En fait, les mesures d'hostilité se réduisirent à bien peu de chose. De là, à dire, avec le juriconsulte Holland (1), qu'il n'y avait pas eu guerre dans la vraie acception du terme, il n'y avait qu'un pas. Holland a créé une expression nouvelle : « War sub modo » pour dénommer cette situation mixte. Nous ne l'admettrons pas, car elle manque tout à fait de précision. Lorsqu'il y a état de guerre, il serait curieux que les nations en présence fussent obligées d'en venir aux dernières extrémités pour conserver juridiquement leur qualité de belligérantes. Or, ce titre, dans le cas présent, a ce mérite de définir nettement l'attitude des puissances, et, par suite, de forcer le Vénézuéla à songer plus vite à une solution qui sera l'arbitrage.

Ce fut dans l'après-midi du 20 décembre que le blocus des côtes vénézuéliennes devint effectif. Une des premières conditions qu'impose le droit international pour qu'il puisse être valablement établi, c'est la préexistance d'un état de guerre. Nous connaissons, à ce propos, quelles furent les explications de M. Balfour au Parlement britannique. Il n'y eut pas, nous l'avons exposé, de déclaration de guerre préalable, nous n'y reviendrons pas. Il s'agissait maintenant de la proclamer officiellement. A Londres, à Berlin et à Rome, les représentants diplomatiques des puissances neutres en

(1) Holland, War sub modo, dans *The Law Quarterly Review*, avril 1903, p. 134.

reçurent la notification. D'autre part, une note fut insérée dans le *Moniteur de l'Empire* et la *London Gazette* du 20 décembre.

Voici quels étaient les termes de la publication faite dans ce dernier journal :

« Il est notifié par la présente que, comme les États-Unis du Vénézuéla n'ont pas donné satisfaction aux demandes du gouvernement de S. M., le blocus par les forces navales de S. M. des ports de la Guaïra, Carenero, Guanta, Cumana, Carupano et des bouches de l'Orénoque, est déclaré et que ce blocus sera effectivement maintenu à partir du 20 décembre, sauf à accorder les délais de grâce suivants : pour les vaisseaux ayant quitté avant la date de cette notification les ports des Antilles et de la côte orientale du continent américain, 10 jours pour les vapeurs et 40 jours pour les voiliers ; pour les navires se trouvant dans les ports dont le blocus est déclaré, 15 jours. Les vaisseaux qui chercheront à enfreindre le blocus se rendront passibles de toutes les mesures autorisées par le droit international et les traités entre S. M. et les diverses puissances neutres (1) ».

Le *Moniteur de l'Empire* publiait une ordonnance rendue dans le même sens par la chancellerie et annonçait qu'en présence du refus du gouvernement vénézuélien de faire droit aux réclamations présentées par le gouvernement impérial les deux ports de Puerto-Cabello et de Maracaïbo seraient, à partir du 20 décembre, soumis au blocus. Les délais accordés étaient les mêmes

(1) *Livre Bleu*, p. 181, n° 206. Extract from the *London Gazette* of December, 20, 1902.

que ceux indiqués par l'Angleterre. Quant à l'Italie, les cinq croiseurs qu'elle avait envoyés dans les eaux vénézuéliennes n'avaient point de désignation spéciale. Ils devaient se répartir parmi les navires allemands et britanniques. Les ports bloqués, cela s'explique aisément, étaient tous ceux qui communiquaient par voies ferrées ou par routes praticables avec les villes importantes de l'intérieur. Il s'agissait d'arrêter très vite tout le commerce vénézuélien.

La Grande-Bretagne donna des ordres complémentaires au vice-amiral commandant sa flotte (1). Il devait adresser une notification spéciale à tout navire battant pavillon étranger qui viendrait du large. Ces prescriptions peuvent surprendre de la part de l'Angleterre. Jusqu'à présent, la jurisprudence anglaise avait généralement admis que la notification diplomatique, si elle était utilement possible, suffisait à rendre le blocus obligatoire. D'après elle, dès que le blocus est porté à la connaissance des gouvernements étrangers, ceux-ci sont censés en avoir informé leurs ressortissants, et tous les navires, considérés comme prévenus du nouvel état de choses. Font exception cependant les bâtiments venant, non de leur pays, mais d'une région trop éloignée pour avoir pu connaître la notification. Cette exception, on le comprend facilement, peut ouvrir le champ à tous les litiges, à toutes les vexations. Très

(1) *Livre Bleu*, p. 170-171, nº 183.

heureusement, dans ce blocus vénézuélien, l'Angleterre changea de manière de voir. Avant de confisquer un navire neutre, faisant voile vers un port bloqué, un officier de l'escadre bloquante, décident les instructions anglaises, sera envoyé à bord du neutre. Il fera connaître au capitaine l'existence et l'étendue du blocus, et l'informera des sanctions qu'il encourrait s'il ne tenait point compte de cet avertissement. Puis, sur le registre de bord, il sera fait mention du nom du vaisseau par lequel la notification a été faite et l'officier dressera un procès-verbal des termes de la notification qu'il signera. Ce n'est qu'une fois cette procédure accomplie, que le navire sera saisi s'il insiste, et conduit à Port of Spain, où le tribunal des prises pourra en prononcer la confiscation. La note anglaise assimile aux vaisseaux tentant de violer le blocus les navires qui produiront de mauvaise foi de faux papiers et ceux qui refuseront ou seront incapables de produire les documents nécessaires pour prouver leur nationalité, identité et destination. Pour les bateaux marchands vénézuéliens, il n'y a pas d'hésitation possible : ils seront saisis et traités comme prises de guerre, de même d'ailleurs que les navires au service du gouvernement vénézuélien qui auraient usurpé un autre pavillon.

Ces dispositions étaient très sévères. L'Amirauté britannique y apporta des atténuations fondées sur des raisons d'humanité. Elle n'assujettissait point aux rigueurs du blocus les navires en détresse : ils pourront

entrer dans les rades ou en sortir librement pourvu bien entendu que leur bonne foi soit incontestable. D'autre part il est probable que des individus de nationalité étrangère auront le désir de quitter le Vénézuéla : des navires neutres ayant à bord ces passagers pourront franchir la ligne du blocus, mais il leur faudra des certificats des consuls et des papiers en bonne forme, et ils ne devront pas emporter d'autres cargaisons que les bagages de ces émigrants.

Ces règles, les alliés paraissent en avoir soigneusement veillé à leur observation. Une Cour des prises fut constituée à la Trinité à Port of Spain et appelée à fonctionner souvent, car les saisies de bateaux contrevenants furent assez nombreuses. En première analyse il peut sembler étrange que le jugement des prises appartienne à un des Etats bloquants et que le tribunal siège dans une île anglaise. N'est-ce pas là une pratique contraire aux principes de haute équité? La Grande-Bretagne ne sera-t-elle pas à la fois juge et partie? Et cependant cette compétence est bien reconnue par les usages internationaux; elle s'explique même très naturellement. Pour se conformer aux règles de la justice, il faudrait laisser juger par un Etat tiers les prises maritimes. Mais qu'est-ce donc que le droit de saisie sinon une conséquence du droit de blocus de de guerre. Or, la responsabilité des actes qu'entraîne cette guerre incombe à l'Etat bloquant, et c'est à lui seul qu'il convient de se justifier par une vérification

minutieuse de la conduite de ses officiers dont il pourra refréner les excès de zèle.

La Cour de Port of Spain prononça la confiscation de la plupart des navires vénézuéliens arrêtés. C'était là une mesure conforme au droit des gens. N'avons-nous pas appris que l'état de guerre existait? Il faut reconnaître, à la louange des puissances, que les matelots ne furent pas gardés prisonniers à la Trinidad ; on les fit rentrer au Vénézuéla. Et cependant si l'on s'en tient aux lois de la guerre (1) il eût été permis de les retenir en territoire britannique.

Une question qui fréquemment a soulevé des difficultés en matière de blocus c'est celle de l'investissement des côtes de la nation ennemie. Le droit international a connu pendant longtemps trois sortes de blocus : 1° Le blocus fictif, sur papier par lequel le belligérant déclare en état de blocus tout un littoral sans procéder aux opérations nécessaires ; 2° le blocus par croisière qui permet de n'immobiliser qu'une faible partie des forces maritimes, puisque les vaisseaux ne sont pas arrêtés et peuvent ainsi étendre le champ de leur surveillance ; 3° enfin le blocus réel, effectif qui est entré définitivement dans le droit des gens positif lors de la célèbre déclaration de Paris du 16 avril 1856 dont l'article 4 stipule que : « Les blocus, pour être obligatoires doivent être effectifs, c'est-à-dire main-

(1) A. Pillet. *Lois actuelles de la guerre*, 2e édit., Paris, 1901, p. 152.

tenus par une force suffisante pour interdire l'accès du littoral ennemi. » Que faut-il entendre par force suffisante ? Les interprétations divergent à ce point de vue. Mais l'on peut dire que pour rendre un blocus réel, il faut un réseau continu d'unités navales stationnées autour de chaque port de manière à ne laisser sortir ou entrer aucun navire sans être immédiatement averti.

Dans l'affaire du Vénézuéla les puissances alliées s'étaient réparti la tâche, comme nous le savons ; sept ports et les bouches de l'Orénoque furent très effectivement investis.

Au point de vue pratique et économique, les effets du blocus ne tardèrent pas à se faire sentir. Sur le littoral vénézuélien, dès les derniers jours de décembre, les vivres commencent à manquer. Il en résulte une certaine agitation parmi les ouvriers des ports qui accusent le gouvernement d'être la cause de leur chômage et lui réclament des subsides. A Caracas la situation devient assez critique ; les stocks de farine et les aliments de première nécessité sont à la veille d'être épuisés. Faute de charbon, le gaz ne fonctionne que dans certaines rues de la ville. Quant au commerce il est paralysé ; et la Banque du Vénézuéla va fermer ses guichets : Les recettes des douanes qui constituaient son fonds de roulement sont par la force même des choses réduites à néant. Plus encore peut-être que les citoyens vénézuéliens, les négociants allemands et britanniques ont à souffrir de cette situation. Si l'on continue quelque peu

à effectuer des achats dans les places vénézuéliennes, ce n'est assurément pas chez eux. Dès le début des hostilités leurs marchandises ont été boycottées impitoyablement. Ces commerçants avouent même que, si le blocus continue, ils perdront des sommes supérieures au montant des arriérés réclamés par leurs pays.

Au cours des opérations du blocus, il n'y eut à signaler comme acte de violence grave que le bombardement de San-Carlos (1). Voici dans quelles circonstances : Le 17 janvier 1903. la canonnière allemande « Panthère », célèbre déjà par un douteux exploit dans les eaux d'Haïti — elle avait canonné le vaisseau haïtien la « Crête-à-Pierrot » alors qu'il coulait, incendié par son propre amiral, avec le même courage que l'on déploierait à achever un agonisant! — était lancée à la poursuite d'un navire vénézuélien, la « Miranda ». Ce vaisseau avait forcé le blocus de Maracaïbo et était allé chercher un refuge jusque dans le lac. Or, l'étroit chenal de communication entre le golfe et le lac est défendu par le fort San-Carlos, construit sur un îlot. Est-ce la « Panthère » ou la forteresse qui ouvrit le feu ? Toujours est-il qu'un bombardement s'en suivit, et ce fut la glorieuse « Panthère » qui eut le plus à en souffrir. Elle dut même abandonner sa tentative. Quatre jours après le 21 janvier, ses avaries réparées, elle revint à l'attaque, mais cette fois elle était renforcée

(1) *Le Temps*, 21-26 janvier 1903.

du « Vineta » et de la « Gazelle ». Au lieu de s'engager dans le chenal, les navires allemands bombardèrent du côté de la pleine mer le fort San-Carlos dont les canons à faible portée ne purent répondre efficacement. La forteresse fut vite réduite au silence et presque complètement détruite. Des obus franchissant le fort allèrent même tomber dans le village de San-Carlos où ils semèrent l'incendie et tuèrent ou blessèrent beaucoup de monde. La passe désormais était libre ; la « Panthère » et la « Gazelle » purent la traverser et atteindre la « Miranda » la seule canonnière vénézuélienne qui ne fut pas encore capturée. Elle se rendit sans résistance.

Ce coup de force des Allemands fut généralement assez sévèrement jugé. On peut ne pas s'entendre sur la détermination des responsabilités. D'où est venue la provocation, le 17 janvier ? Les Vénézuéliens accusent le commandant de la canonnière d'avoir donner l'ordre d'ouvrir le feu. Celui-ci, M. Schœder, dans sa communication officielle (1), prétend que les premiers coups de canon sont partis du fort San-Carlos. Les explications allemandes, on est bien obligé de le constater, manquent de netteté. La première version n'était pas semblable à cette dépêche de l'officier allemand : la « Panthère » aurait cherché à pénétrer dans le lac de Maracaïbo avec l'intention d'étendre jusqu'à lui le blo-

(1) *Le Temps*, 25 janvier 1903.

cus, et d'empêcher les importations colombiennes par voie de terre. Mais ce qu'il y a de certain et de particulièrement grave, c'est que, quelques jours après, les navires allemands ont rouvert le feu sans provocation.

Or, nous allons le voir dans le chapitre suivant, on était, depuis quelque temps déjà, en pleins pourparlers pour la cessation du blocus. Les puissances avaient en principe accepté la proposition du président Roosevelt de recourir à un arbitrage. Et le Vénézuéla bientôt sans ressources ne demandait pas mieux que d'adopter cette solution. Il semblait que tacitement on dût momentanément cesser les hostilités, pendant la discussion des conditions de paix. Cette attitude expectative était d'autant plus naturelle que depuis le commencement du blocus il ne s'était pas commis d'acte de violence.

Dans tous les pays, grande fut la surprise à la suite du bombardement de San-Carlos. Plus spécialement au Vénézuéla cette nouvelle mesure brutale n'était guère de nature à calmer l'irritation contre les Allemands, mais l'orgueil national était excité par la défense énergique de la forteresse. Ce n'étaient pas là, certes, des sentiments susceptibles d'améliorer les choses. Le président de l'État de Zulia, dont Maracaïbo est la capitale, le général Aranguren, venait de convoquer tous les citoyens valides sous les armes. Dans le Vénézuéla tout entier l'effervescence était des plus vives. Et l'on peut considérer comme un hasard heureux que le ministre Bowen ait été en route depuis le 13 janvier pour Washing-

ton avec pleins pouvoirs du Vénézuéla, pour offrir 30 0/0 du produit de ses douanes comme gage de ses engagements futurs. Le bombardement du fort San-Carlos, s'il s'était produit plus tôt, aurait pu changer les bonnes dispositions du Vénézuéla.

Aux États-Unis, l'opinion fut fortement impressionnée. La presse publia de nombreux articles empreints d'une germanophobie très marquée. Déjà esquissé au moment de la canonnade de Puerto-Cabello, le plan ambitieux de l'Allemagne paraissait se dessiner de plus en plus. Et l'on se demande s'il n'était pas temps d'intervenir franchement au nom de la doctrine de Monroe. Ainsi moralement, sinon en fait, la brouille existait entre le grand État protecteur de l'indépendance sud-américaine et l'empire de Guillaume II. L'horizon s'assombrissait, alors que, grâce aux efforts des diplomates, le conflit semblait toucher à sa fin.

En Angleterre, la nouvelle de l'agression de la « Panthère » eut une conséquence assez curieuse. Pour la première fois, depuis de nombreuses années, le public britannique, très loyaliste pourtant, éleva ses critiques jusqu'à son roi (1). L'on accusa sourdement Édouard VII d'avoir imposé sa politique personnelle à ses ministres qui, par faiblesse, n'auraient pas su, à l'égard de la couronne, sauvegarder en matière de politique extérieure une indépendance consacrée par les précédents

(1) *Le Temps*, 26 janvier 1902.

et les usages constitutionnels. Après le coup de force de Maracaïbo, il eût paru sage de retirer immédiatement l'escadre anglaise de la ligne du blocus par mesure de protestation contre les actes des Allemands, si compromettants pour les alliés. Mais la volonté du roi était d'orienter la politique britannique parallèlement à celle de son neveu, l'empereur Guillaume. Et dans tous les milieux, même ministériels, on prévoyait qu'il faudrait renoncer, par contre, à l'amitié si précieuse de la grande République nord-américaine.

CHAPITRE IV

SOLUTION DU CONFLIT

—

I

PROPOSITIONS VÉNÉZUÉLIENNES EN FAVEUR DE L'ARBITRAGE.

La canonnade de San-Carlos fut, d'ailleurs, le dernier acte de coercition violente du conflit vénézuélien. « A la suite de ces démonstrations plus bruyantes que brillantes, l'épée des Hohenzollern rentra dans le fourreau (1). » Depuis plusieurs semaines déjà, on discutait à Washington les préliminaires de paix. Au cours de l'exposé des événements, nous avons vu que, dès le 13 décembre, le président Castro, inquiet de la tournure que prenaient les événements et des progrès de la révolution à l'intérieur, à l'instigation de la plupart des notables du commerce et de la finance, partisans d'une rapide entente, avait chargé le ministre américain à

(1) Isambert. La vie politique en Allemagne. *Annales des Sciences politiques*, 1903, p. 749.

Caracas, M. Bowen, de transmettre aux puissances une proposition d'arbitrage. Les États-Unis se bornèrent à la faire parvenir à l'Angleterre et à l'Allemagne sans la recommander personnellement à leur acceptation. Le 17 décembre, nouvelle proposition d'arbitrage émanée du Vénézuéla ; mais, ici, le gouvernement américain ne se contente plus de jouer purement et simplement le rôle d'intermédiaire, il donne son appréciation et déclare qu'à son sens ce serait la solution la plus souhaitable des questions actuellement en litige (1). Ainsi au moment même où s'ouvrait la phase des hostilités, simultanément commençait une nouvelle phase, celle de l'arbitrage. Pour bien préciser l'attitude des États-Unis, il convient de noter que ce n'est pas sous l'influence de leur gouvernement que le Vénézuéla a été appelé à émettre sa proposition d'arbitrage. Au début du conflit, le président Castro avait bien compté sur l'aide et la protection diplomatique ou même militaire de la grande République sœur et invoqué la doctrine de Monroe. Mais les États-Unis étaient restés sourds à ses désirs. Ils agissaient, en cela, conformément à l'interprétation que le président Roosevelt avait donnée de la doctrine de Monroe dans son message du 2 décembre. D'après lui, la politique traditionnelle des États-Unis s'oppose à ce qu'aucune des grandes puissances militaires d'au-delà les mers ne prenne pied sur

(1) *Livre Bleu*, p. 175, n° 195.

le sol des Républiques américaines ou n'acquière sur elles quelque contrôle équivalant à une occupation territoriale. Mais le président Roosevelt ne croyait pas que l'on pût empêcher un État étranger d'infliger un châtiment à une République du Nouveau-Monde si cette République l'avait mérité : Le message visait assurément le Vénézuéla. On comprend donc pourquoi, à Washington, on observait au début du conflit une attitude de neutralité absolue. Par la suite, quand les desseins belliqueux des puissances, surtout de l'Allemagne, se caractérisèrent nettement, après la destruction des canonnières de la Guaïra, les milieux politiques commencent à s'inquiéter très sérieusement dans l'Amérique du Nord, et, sous la poussée de l'opinion, le gouvernement sort de sa réserve et se décide à appuyer la deuxième proposition d'arbitrage du 17 décembre. Il télégraphie aux ambassadeurs américains, à Londres, à Berlin et à Rome d'user de tous leurs efforts pour la faire aboutir. Si l'on en croit le *Daily Mail* (1) il fut même question un instant d'une intervention de l'Union dans le conflit vénézuélien. Les États-Unis, eux aussi créanciers du Vénézuéla, auraient présenté leurs notes, comme avait fait l'Italie. Etant partie au conflit, ils pourraient de la sorte envoyer des navires de guerre dans la mer des Caraïbes et surveiller de plus près et plus efficacement les manœuvres des alliés.

(1) *Le Temps*, 16 décembre 1902.

Quel fut l'accueil que réserva l'Europe à la proposition du président Castro ? A Londres, le gouvernement, soucieux d'écarter tout risque de mésintelligence avec les États-Unis, se montra plutôt favorable aux désirs du Vénézuéla, mais demandait des garanties. A Berlin, au contraire, on ne paraissait guère décidé à y acquiescer ; on croyait qu'admettre l'arbitrage, ce serait entrer dans la voie des temporisations et des déconvenues ; on estimait que la République Sud-Américaine s'était vue accorder suffisamment de délais jusqu'à ce jour, pour ne plus être écoutée à présent. Les deux puissances s'étonnaient du retard apporté par le Vénézuéla à procéder à ses démarches pacifiques. Depuis le 29 juillet jusqu'au 11 novembre, il lui avait pourtant été signifié en termes très nets l'intention du gouvernement britannique de recourir à la force, s'il ne fournissait pas des assurances satisfaisantes pour le règlement des réclamations et des dommages-intérêts. Eh bien ! le cabinet de Caracas n'avait pas prêté la moindre attention à ces formels avertissements. Et c'est maintenant que les mesures de représailles sont commencées qu'il se décide à transmettre une proposition d'arbitrage ! Evidemment, de grandes nations, qui avaient participé à la Conférence de la Paix en 1899, ne pouvaient catégoriquement repousser toute idée d'arrangement amiable. Aussi l'acceptèrent-elles en principe, mais non sans de sérieuses restrictions.

Parmi leurs réclamations, disaient-elles, certaines

ne pouvaient être soumises au jugement d'un arbitre. Il s'agissait des revendications provenant des guerres civiles de 1898 à 1900 et qui avaient fait l'objet de représentations fréquentes mais infructueuses de la part du gouvernement impérial. Cette catégorie de créances, qui s'élevait à la somme de 325.000 dollars pour l'Allemagne, devait être payée par le Vénézuéla immédiatement ou dans un très bref délai, mais alors il fallait une offre de garantie très sérieuse. Toutes les autres demandes pourraient être soumises à l'arbitrage. L'arbitre aura à décider à la fois de la justification intrinsèque de chaque réclamation séparée et de la manière dont elle devra être satisfaite et garantie. Mais le gouvernement Vénézuélien devra admettre en principe sa responsabilité, de sorte que seules les questions d'illégalité du dommage et du montant de la compensation due seront à discuter (1).

II

LE PRÉSIDENT ROOSEVELT ET LE ROLE D'ARBITRE.

Les puissances firent savoir au gouvernement de Washington qu'elles acceptaient l'arbitrage avec les réserves mentionnées, en le remerciant de ses bons

(1) *Livre Bleu*, p. 181, nº 207, inclosure.

offices en vue d'un dénouement pacifique et l'encourageant à persévérer dans son attitude d'intermédiaire influent. Partisan convaincu de l'arbitrage international, le président Roosevelt aurait désiré voir dès le début le conflit soumis à la Cour internationale de La Haye, création de la Convention de La Haye du 20 juillet 1899 (art. 22 à 29). Déjà un an auparavant à l'occasion du différend dit « des fonds pieux de Californie » (1), il avait manifesté tout l'intérêt qu'il prenait au fonctionnement de l'organe né de la Conférence de la paix, en portant devant la Cour d'arbitrage le premier litige qu'elle eut à trancher. Il avait en outre, dans son message du 2 décembre 1902, insisté sur l'avantage qu'il y avait à se servir de rouages déjà existants plutôt que de désigner des arbitres dans chaque espèce particulière. Aussi proposa-t-il aux puissantes intervenantes d'arrêter leurs mesures de coercition et s'en remettre à la sagesse du Tribunal arbitral de La Haye.

Logiquement la réponse des alliés devait être conforme à ces désirs. L'Allemagne et l'Angleterre n'avaient-elles point adhéré pleinement aux termes de l'acte de La Haye du 29 juillet 1899 concernant précisément la question de l'arbitrage international? n'avaient-elles pas donné leur consentement à toutes ses clauses ? Il eût semblé naturel que les puissances fussent tentées de faire

(1) L. Renault. Un premier litige devant la Cour d'arbitrage de la Haye. *Annales des sciences politiques*, 1903, p. 41.

régler leur conflit avec le Vénézuéla par une institution toute prête siégeant en Europe même. Eh bien ! il n'en fut point ainsi. A la proposition très franche du président Roosevelt qui les mettaient dans l'alternative d'accepter de se rendre à la Haye ou de se déjuger aux yeux du monde, elles firent une réponse d'une habileté diplomatique fort savante. « Vous nous proposez l'arbitrage, dirent-elles au Président des États-Unis, soit, mais nous vous prions d'être notre arbitre » (1).

Au premier examen, cette riposte paraît surprenante de la part de l'Angleterre et de l'Allemagne. De grands États européens « à population essaimante » qui rêvent comme l'empire allemand de se créer un domaine colonial en Amérique devaient par dessus tout éviter de donner aux État-Unis, déjà si puissants dans le Nouveau-Monde, un rôle propre à augmenter leur prépondérance et leur prestige au détriment des ambitions européennes. L'attitude des puissances semblait manquer d'adresse et de logique. On l'a justifiée cependant de diverses façons. Les uns ont prétendu qu'un arbitrage du Président de la grande République nord américaine serait d'un effet plus décisif sur un petit État du Sud et qu'il aurait plus de chances d'être suivi et respecté (2). On a même ajouté que la sentence de M. Roo-

(1) Jules Basdevant. *L'action anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla* (1902-1903). R. D. I. P., 1904, nº 4, p. 427.

(2) Alcide Ebray. La politique extérieure du mois. *Revue politique et parlementaire*, t. I, 1903, p. 212 et suiv.

sevelt, qui, c'était à prévoir, devait être une sentence de condamnation pour le Vénézuéla, allait moralement obliger l'Union à garantir son exécution. C'était un grand point pour les alliés. Car il n'était rien moins que certain que le gouvernement de Caracas respectât la décision du Président des États-Unis. Il faudrait peut-être pour cela recourir de nouveau à la violence. N'entrerait-on pas alors en contradiction avec les vues de M. Roosevelt qui avait proposé l'arbitrage précisément pour arrêter l'action coercitive des États européens dans l'hémisphère occidental. Un si long circuit pour en revenir aux mêmes complications ! ce n'était vraiment pas la peine ! Les États-Unis prétendent, en vertu de la doctrine de Monroe, exercer une véritable protection sur toute l'Amérique espagnole : puisque cette théorie leur octroie des avantages considérables, une suprématie indéniable, il est naturel que par contre ils en assument toutes les charges et toutes les responsabilités. En s'adressant à l'arbitrage du président Roosevelt, les puissances retournaient cette doctrine de Monroe, si gênante pour l'Europe, contre les États-Unis qui se verraient forcés d'imposer à leur pupille la réparation de ses torts et le paiement de ses dettes. De ce fait les alliés trouvaient un double bénéfice : d'abord ils allaient faire reconnaître leurs droits par le chef d'un État très puissant, bien pourvu de canons et de cuirassés – quel plus sûr garant de leurs créances ! — et, d'un autre côté, ils espéraient que la sentence sûrement défavorable

au Vénézuéla amoindrirait le crédit et l'influence dont jouissent les Américains du Nord dans les Républiques méridionales au point de vue politique comme sous le rapport économique. Enfin, même en admettant que l'Union n'intervînt pas pour faire respecter la décision du Président, les trois États européens verraient les événements tourner encore à leur profit. En effet ils pourraient alors user de tous les moyens de force contre le Vénézuéla sans que les États-Unis pussent moralement s'y opposer. Le champ désormais serait ouvert à leur action énergique. Ainsi le président Roosevelt, suivant le vœu de l'Angleterre, de l'Allemagne et de l'Italie, était prié d'accepter les fonctions d'arbitre.

La proposition, bien qu'embarrassante, laissait une certaine liberté de décision au Premier Magistrat de l'Union. Car, ajoutons-le, les notes complémentaires des alliés, du 25 décembre, exprimaient clairement que l'arbitrage ne dépendait pas de l'acceptation par M. Roosevelt de ces hautes fonctions, et que, subsidiairement, ils consentaient à porter le différend devant la Cour de La Haye (1). A Washington, on était très indécis sur la réponse à donner aux puissances. Les opinions étaient très partagées même dans le gouvernement de la Maison Blanche. Quelques ministres, craignant de voir engagée

(1) *Livre Bleu*, p. 181, nº 207, inclosure : Should the President of the United States not be inclined to do so, wich would be to the regret of the two Governements, they are also prepared to submit the matter to the Arbitration Tribunal at the Hague.

la responsabilité des États-Unis, se refusaient à laisser leur Président trancher le conflit vénézuélien. Les autres se prononcèrent contre le choix de la Cour d'arbitrage international. Ils prétendaient que ce n'était pas à La Haye, devant un tribunal européen, mais bien à Washington que devait être jugé tout litige intéressant le continent américain. La procédure, d'ailleurs, en serait d'autant simplifiée (1). Au milieu de ces deux solutions opposées, une tierce doctrine se faisait jour, favorable à la création d'une commission internationale des finances qui veillerait au paiement des obligations contractées par le gouvernement de Caracas. On s'inspirait, en cela de l'institution qui existe en Égypte depuis 1876, mais qui a pris son véritable caractère international, le 17 juillet 1880, lors de la loi de liquidation, nous voulons parler de la « caisse de la dette ». Ce serait, disait-on, le meilleur dénouement du conflit ; mais, pour cela, il fallait souhaiter la victoire du parti révolutionnaire dont le chef, M. Matos, avait franchement promis d'accepter un contrôle international des finances vénézolanes. En général, dans toute l'Union, les esprits inclinaient plutôt dans le sens du rejet de la proposition anglo-italo-allemande. Nombre d'hommes politiques, de représentants de la grande presse tâchaient de prouver à M. Roosevelt que son refus entraînerait moins d'inconvénients et de risques que

(1) *Le Temps*, 25 décembre 1902.

son acceptation. Le Président de la République se décida.

Le 27 décembre, M. White, ambassadeur américain à Londres, informe le marquis de Lansdowne (1) que le Président des États-Unis avait profondément apprécié la courtoisie dont les puissances avaient fait preuve en songeant à lui comme arbitre dans l'affaire du Vénézuéla. S'il ne se présentait point d'autre manière de régler le différend, il accéderait de bon gré aux desiderata des puissances et donnerait ses meilleurs efforts à une fin aussi louable. Mais M. Roosevelt estime que le préférable serait de se soumettre au jugement de ce haut tribunal de La Haye, créé par les principales puissances du monde en considération précisément de conflits semblables à celui du Vénézuéla où n'entre en jeu aucune question d'honneur national ni de cession de territoire.

Cette réponse du Président américain semble au premier abord être empreinte d'autant d'illogisme que nous en avons trouvé, plus haut, dans la conduite des puissances signatrices de la Convention de La Haye donnant leur préférence à l'arbitrage d'un chef d'État américain plutôt qu'à celui du tribunal international siègeant en Europe dans la capitale hollandaise. En acceptant le rôle d'arbitre, dit-on, le Président compromettait l'Union qui devrait veiller à l'exécution de

(1) *Livre Bleu*, p. 184, nº 212.

la sentence. « Il deviendrait à la fois juge, jury et agent de police (1) ». En outre ce serait un précédent gênant. Dans tous les litiges en perspective entre les nations d'Europe et les autres républiques hispano-américaines, il allait falloir intervenir. Sans prétendre que ces craintes soient purement chimériques, on doit bien reconnaître ce principe de droit international, que l'arbitre n'est jamais tenu de faire lui-même respecter sa décision. Les États qui ont eu recours à l'arbitrage doivent exécuter d'eux-mêmes la sentence, quelle qu'elle soit, « avec loyauté et bonne foi, entièrement et sans réserves » (2). Cette obligation découle de l'engagement qu'ils ont pris au préalable dans le compromis signé par eux. Et d'ailleurs, si l'Union se croyait moralement tenue d'assumer la charge de faire respecter la sentence arbitrale, serait-ce vraiment un acte d'une si mauvaise politique? N'était-ce pas un moyen qui s'offrait à elle d'accroître son influence dans l'Amérique du Sud aux lieu et place de l'Europe qui perdait le droit de garantir elle-même ses propres intérêts? Elle seule, désormais pourrait user de la force pour amener à composition les Républiques méridionales récalcitrantes. « C'eût été l'acceptation par trois grandes puissances de l'ancien monde d'une nouvelle édition de la Doctrine de Monroe, impliquant cette fois un protectorat des États-

(1) *Le Temps*, 22 décembre 1903.
(2) Bonfils, *Droit international public*, p. 531.

Unis sur les Républiques de l'Amérique latine (1). Dans la presse (2), outre les raisons que nous avons mentionnées plus haut, on a donné de cette attitude une explication très plausible : Les États-Unis avaient une réclamation de 100.000 dollars contre le Vénézuéla. Il eût pu sembler choquant, qu'étant eux-mêmes créanciers ils consentissent à laisser leur Président remplir les fonctions d'arbitre entre leurs débiteurs et des co-créanciers !

En fait, il est difficile de contrôler les mobiles qui ont pu dicter la ligne de conduite de M. Roosevelt, comme d'ailleurs celle des puissances alliées. Nous sommes dans le domaines des hypothèses. Mais il est cependant un double sentiment qui a dû influer beaucoup sur le cours des événements, c'est une sympathie très caractérisée du Président de l'Union pour la Cour de La Haye, par contre une tiédeur à peine déguisée des trois États européens à l'égard de cette institution. Non seulement l'Angleterre et l'Allemagne surtout ont montré une hostilité mal dissimulée contre l'œuvre grandiose de la Conférence de la Paix, et ont joint leurs efforts pour la faire échouer en 1899, mais, la Cour d'arbitrage une fois créée, elles ont à plusieurs reprises systématiquement laissé croire qu'elles en avaient oublié l'existence. Durant les négociations relatives à ce

(1) J. Basdevant. *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, s. 531, R. D. I. P., 1904, nº 4.

(2) *Journal des Débats*, 23 décembre 1902.

conflit nous trouverons des indices frappants de cette animosité. Les puissances firent tout pour réduire le plus possible la part du tribunal arbitral et au besoin rendre inutile son intervention. M. Roosevelt en déclinant l'offre des alliés reçut pourtant de presque partout des félicitations enthousiastes. La lettre qu'on va lire, adressée au Président américain par l'un des apôtres les plus ardents du mouvement pacifiste, est l'éloquente expression de cette satisfaction générale.

« Monsieur le Président,

« Nombre de Français et d'Européens seront heureux de vous exprimer avec moi la gratitude qui vous est due pour la généreuse fermeté que vous avez mise au service de la justice internationale.

« Nous parlons sans cesse, en Europe, du péril de la concurrence américaine. Cette concurrence matérielle a ses avantages, puisqu'elle nous stimule, mais vous avez inauguré depuis six mois une concurrence morale encore plus efficace que l'autre. Vous venez d'obliger, à deux reprises, par votre exemple, les gouvernements à se rappeler leur devoir. Dans les multiples difficultés que leur préparent les transformations du globe, la Cour arbitrale de La Haye leur ouvrait du moins les ressources et la grande simplification d'une juridiction instituée par tous et toujours prête. Cette juridiction a été mise à l'index. Par un accord tacite et vraiment sénile, on a fait le vide autour d'elle le lendemain du jour où elle venait d'être officiellement créée. Elle allait succomber sous la malveillance, quand vous êtes venu une première fois protester contre un attentat si menaçant pour les libertés du monde. C'est à la République des États-Unis et à celle du Mexique que revient l'honneur d'avoir ouvert en Europe et devant l'Europe immobile la Cour de La Haye.

« Cette leçon aurait dû suffire, mais il est humiliant de constater que pas une seule voix autorisée ne s'est élevée pour rappeler aux États le devoir de l'article 27, devoir qu'ils s'étaient solennellement imposé à eux-mêmes, il y a trois ans seulement, après ces discussions mémorables qui furent en réalité les premiers débats officiels de l'humanité.

« L'initiative des États-Unis opposée à la paralysie de l'Europe, est un signe des temps qu'un Européen doit avoir le courage de reconnaître. Honneur à votre gouvernement qui a compris que, dans l'abstention générale, quelqu'un devait éveiller les autres de leur léthargie et reprendre le chemin trop abandonné des nobles ambitions libérales, de la justice et du progrès.

« D'Estournelles de Constant. » (1).

Tout en conseillant vivement aux puissances de se rendre à La Haye, les États-Unis leur offrait de servir d'intermédiaire avec le gouvernement de Caracas, espérant ainsi faciliter les négociations et hâter la solution du conflit Au fond, à la Maison-Blanche, on se rendait bien compte qu'il restait encore bien des difficultés à surmonter avant d'arriver à un règlement définitif du litige. L'Allemagne semblait prendre à plaisir de dresser des obstacles. Elle déclara qu'elle considérait les créances, dites de premier rang, ayant leur origine dans les guerres de 1898 à 1900, comme étrangères à l'arbitrage convenu et réclama pour elles, un paiement immédiat de 1.500.000 bolivars. Si M. Roosevelt avait accepté le rôle d'arbitre, alors certes, elle eût renoncé

(1) *Le Temps*, 29 décembre 1902.

à cette exigence, estimant que l'intervention nord-américaine offrait des garanties amplement équivalentes! Mais il ne fallait plus compter sur cette voie de règlement à ses yeux la plus prompte. Aussi renouvelait-elle ses prétentions, demandant, en outre, au Vénézuéla, des garanties et même des excuses de la part qui devaient être données préalablement à l'arbitrage.

L'Angleterre, elle, ne poussait pas les choses si loin. Elle n'exigeait point d'excuses, mais réclamait le paiement immédiat de 200.000 bolivars.

Toutes ces réserves n'étaient guère de nature à précipiter le règlement du conflit, et témoignaient bien du peu d'enthousiasme que montraient les deux alliés pour la Cour internationale. Quant au Président du Vénézuéla, il paraissait évident qu'il n'accepterait pas les prétentions anglo-allemandes sans de nombreuses restrictions. Ce n'est pas avec une caisse fédérale presque vide qu'il allait pouvoir solder les 1.700.000 bolivars. Le peu d'argent disponible était trop nécessaire pour lutter à l'intérieur contre une révolution de plus en plus inquiétante. L'Allemagne ne devait pas non plus trop compter sur des réparations d'honneur. Le général Castro affirmait n'avoir à s'excuser de rien. D'ailleurs, la flotte allemande ne s'était-elle pas chargée elle-même de venger l'injure faite au drapeau de l'Empire? N'avait-elle pas tiré outre mesure raison de ces outrages en coulant les navires vénézuéliens et en bombardant Puerto Cabello? C'était plutôt au gouvernement de

Caracas à réclamer des dommages-intérêts pour la destruction de ses canonnières.

Le 1er janvier 1903, le cabinet de Washington transmettait à lord Lansdowne et au secrétaire d'État allemand la réponse du président Castro (1). Le général reconnaissait en principe le bien-fondé des demandes des alliés, et manifestait le désir d'envoyer M. Bowen aux États-Unis le plus tôt possible pour conférer avec les représentants des puissances du règlement immédiat des réclamations ou du renvoi de la question au tribunal de La Haye. La note ajoutait une proposition assez inattendue. A côté d'un arbitrage de la Cour internationale, elle émettait l'idée de soumettre le différend à l'arbitrage d'une République américaine. C'était de la part du Vénézuéla faire preuve d'une méfiance injustifiée pour l'impartialité de la Cour de La Haye. Le président Castro préférait mettre tous les atouts dans son jeu. Les États-Unis, en la personne de M. Roosevelt avaient refusé le rôle d'arbitre : Ce ne pouvait donc être qu'une République espagnole, le Mexique, par exemple, qui remplirait ces hautes fonctions. Dans la pensée du Président, l'arbitre aurait des tendances à témoigner de la sympathie à une République de même race comme le Vénézuéla. L'Europe comprit les dangers d'une pareille solution, et cela nous explique pourquoi, contrairement à son attitude toute de froideur

(1) *Livre Bleu*, p. 186, n° 215.

vis-à-vis de la Cour internationale, elle aima mieux cependant accepter de se rendre à La Haye, alors qu'elle eût dû saisir avec empressement ce moyen détourné d'un arbitrage américain. Une autre raison plus sérieuse encore devait déterminer sa ligne de conduite. Aux États-Unis, on ne pouvait considérer d'un œil favorable la proposition vénézuélienne. Admettre qu'un État du Nouveau-Monde autre que l'Union pût devenir juge entre une République Sud-Américaine et des puissances européennes, c'eût été proclamer la faillite de la politique suivie depuis un siècle qui tend assurément à donner aux États-Unis une suprématie incontestable dans tout l'hémisphère occidental. Aussi, l'idée du président Castro fut-elle transmise en Europe avec une note de M. White déclarant au nom du gouvernement de Washington n'en pas recommander l'acceptation (1). C'était sa condamnation prononcée. Ni l'Angleterre, ni l'Allemagne, inquiètes de l'état d'esprit créé dans l'Union par leur intervention en Amérique n'allaient certes mécontenter encore l'opinion publique en acquiesçant au désir du Président du Vénézuéla. On abandonna donc cette solution.

(1) *Livre Bleu*, p. 186, nº 216. « M White informed me », c'est le marquis de Lansdowne qui parle, « that the alternative suggestion made by the President of the Venezuelan Républic, to the effect that au American Power might be chosen to arbitrate, was not supported by the United Stater Governement. »

III

CONFÉRENCE DIPLOMATIQUE A WASHINGTON.

Le choix du ministre américain à Caracas, M. Bowen, comme délégué vénézuélien était subordonné, bien entendu, à l'agrément des alliés. Pour ne pas éveiller les susceptibilités des puissances, les États-Unis affirmèrent qu'ils n'avaient en aucune façon appuyé cette désignation d'un de leurs représentants. Les alliés n'élevèrent, d'ailleurs, aucune objection, et le 7 janvier le gouvernement vénézuélien accorde pleins pouvoirs à M. Herbert W. Bowen pour conduire en son nom les négociations à Washington (1). Le rôle joué pendant le conflit par M. Bowen est assez curieux pour que nous nous y arrêtions un instant. Il est avant tout ministre des États-Unis à Caracas. Dès le début des hostilités, les représentants de l'Allemagne, de l'Angleterre, puis de l'Italie, plus tard de la Hollande lui confient la mission de protéger leurs nationaux, tâche dont il s'acquitte, du reste, à merveille. Par la suite, il est chargé de transmettre aux puissances la première proposition d'arbitrage du président Castro. Et, enfin, il devint représentant officiel du Vénézuéla, reconnu comme tel par les

(1) *Livre Bleu*, p. 218, n° 243.

États alliés. Malgré les assurances données par le gouvernement américain et l'apparente confiance de l'Europe, le « délégué du Vénézuéla » restait bien au fond l'agent des États-Unis. Ceux-ci, visiblement, se tenaient en dehors des négociations. Ils se bornaient à offrir l'hospitalité de leur capitale pour la conférence diplomatique. Mais, en fait, pendant les discussions qui eurent lieu à Washington entre les ambassadeurs des puissances et M. Bowen, le représentant du Vénézuéla laissa bien comprendre qu'il était encore un ministre de la grande République. Pour toutes les questions délicates dont le règlement entravait le cours des négociations, il se référa non pas au président Castro ou à M. López Baralt comme hiérarchiquement il eût dû le faire, mais bien au secrétaire d'État américain, à M. Hay. Et c'était l'opinion de son véritable chef qu'il s'efforça de faire admettre à la Commission. Il employa pour assurer le triomphe de ses vues une ténacité, une fermeté de langage que la diplomatie anglo-allemande n'aurait pas acceptée de la part de l'agent d'une faible République. Derrière le délégué vénézuélien l'Europe comprenait fort bien qu'il y avait la puissante nation nord-américaine. L'on ne peut, du reste, reprocher aux États-Unis de s'être départis de leur attitude de neutralité, car c'est grâce à leur appui que M. Bowen a pu amener à composition les puissances alliées, pour le plus grand bien de la paix du Nouveau-Monde.

Ainsi donc à Washington se réunit une conférence

diplomatique, composée de M. Bowen, représentant du Vénézuéla, et des ambassadeurs britannique et allemand choisis comme délégués de leurs pays. Cette Commission, ainsi formée, a la mission de chercher à régler directement les points les moins litigieux: On insinue même qu'elle pourra trancher toutes les difficultés sans l'intervention de la Cour de La Haye. Nous trouvons là encore une preuve manifeste des efforts des cabinets de Saint-James et de Potsdam pour se soustraire à la juridiction internationale créée en juillet 1899. Je sais bien qu'il est préférable de discuter des questions à l'amiable, sans aller devant les juges; un arrangement vaut mieux qu'un procès, il s'effectue plus rapidement et est moins onéreux : c'est chose bien connue. Mais pour que la conciliation soit valable, il faut que le consentement des parties réunisse certaines qualités de liberté en l'absence desquelles on est en droit de le considérer comme vicié. Il faut un concours de volontés libres. Or, dans l'espèce qui nous occupe, est-ce que la volonté du Vénézuéla n'était pas contrainte du fait du blocus mis devant ses principaux ports? Que devenait alors au point de vue de l'équité la valeur d'un accord direct? Les puissances auraient pu répondre que la violence exercée contre un État, débiteur récalcitrant, pour l'obliger à fournir des garanties, était à leur sens très légale et que l'emploi de formes légales de contrainte ne constitue pas une violence au sens juridique du mot et ne peut vicier le consentement.

Il faut ajouter, pour être juste, que l'Allemagne et l'Angleterre n'étaient pas les seules à désirer un règlement amiable à Washington. Le président Castro dans ses notes du 1er janvier ne montrait-il pas son intention d'envoyer M. Bowen « pour l'arrangement immédiat du sujet des réclamations ou pour les préliminaires du renvoi au tribunal de La Haye » « in order to arrange either an immediate settlement of all the claims, or the preliminaries for a reference to the Tribunal of The Hague » (1).

Dès son arrivée à Washington, M. Bowen insista auprès des représentants des nations alliées pour hâter l'ouverture des conférences ; il exprima le désir du Vénézuéla de voir lever le blocus immédiatement contre l'engagement d'une garantie convenable pour le paiement des réclamations qui seraient bien établies. Mais le 21 janvier, le marquis de Lansdowne télégraphiait à l'ambassadeur britannique que l'accomplissement de certaines conditions était requis avant que le gouvernement de Sa Majesté pût consentir à la levée du blocus. Les puissances n'avaient qu'une confiance relative en la valeur des promesses du Vénézuéla, et ne voulaient renoncer à exercer sur lui leur pression militaire qu'après l'assurance de formels engagements de sa part (2).

M. Bowen précisa les offres du gouvernement de Cara-

(1) *Livre Bleu*, no 215, p. 186.

(2) *Livre Bleu*, no 231, p. 207 ; no 234, p. 209-214 ; no 236, p. 215 216.

cas. Les réclamations dites de premier rang seraient payées immédiatement. Pour les engagements ultérieurs on s'en remettait à l'arbitrage, et le Vénézuéla leur affectait comme garantie le produit des droits de douanes de la Guaïra et de Puerto Cabello, ses deux principaux ports de commerce, dans la mesure de 30 0/0. Dans chaque bureau de douanes, il pourrait même y avoir un agent des puissances chargé de veiller à ce qu'elles touchent la fraction convenue (1). Cette concession importante devait décider les puissances. Elles n'allaient plus pouvoir mettre en avant la prétendue insolvabilité du Vénézuéla pour justifier leur attitude belliqueuse. Diverses banques américaines étaient même disposées à verser les sommes nécessaires pour le paiement des premières réclamations. Aussi les alliés acceptèrent-ils en principe les propositions de M Bowen. Tout semblait donc en bonne voie de règlement. Etant donné le point où en étaient les pourparlers, l'incident de San Carlos n'avait pu empêcher qu'ils se poursuivissent ; le blocus se relâchait visiblement : devant la Guaïra il ne restait plus qu'un seul navire de guerre britannique la « Tribune ». Malheureusement les puissances devaient brusquement enrayer la marche des négociations.

C'est ici que nous abordons une phase des plus curieuses et des plus intéressantes du conflit vénézué-

(1) *Le Temps*, 26 janvier 1903.

lien. Il faut savoir que la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie n'étaient pas les seules créancières du Vénézuéla. D'autres nations avaient aussi des représentations à adresser au gouvernement de Caracas du fait de dommages éprouvés par leurs nationaux. Telles étaient la France, les États-Unis eux-mêmes, l'Espagne, la Hollande, le Mexique, la Suède et la Norvège et surtout la Belgique. Néanmoins, les trois alliés réclamèrent un traitement privilégié (1). Ils demandaient à prendre d'abord le montant de leurs créances sur le tant pour cent du produit des douanes affecté comme garantie. S'il restait un excédent, les autres États en bénéficieraient. M. Bowen ne pouvait admettre ces prétentions.

Les pouvoirs dont l'avait investi le président Castro n'étaient pas assez vastes pour l'autoriser à poursuivre les négociations sur le terrain inattendu où les portaient les représentants des alliés. Du reste, en accédant aux désir des puissances, le délégué du Vénézuéla se serait assurément attiré les protestations des autres États créanciers. Ceux-ci faisaient déjà remarquer que leur attitude correcte et généreuse pendant les hostilités méritait un traitement égal à celui des nations bloquantes.

A Caracas, lorsqu'on connut les exigences anglo-italo-allemandes, l'émotion fut grande parmi les colonies américaine, espagnole et française. Des commer-

(1) *Livre Bleu*, p. 219, nº 245.

çants de diverses nationalités se réunirent et décidèrent d'envoyer à leurs gouvernements respectifs des télégrammes où ils les suppliaient de sauvegarder leurs justes revendications.

La situation se compliquait et il ne pouvait plus être question de lever le blocus. Les nouvelles prétentions des alliés eurent comme effet d'accroître contre eux l'irritation aux États-Unis. Ce mécontentement eut sa répercussion dans les milieux militaires où une certaine effervescence se mit à régner. Assurément l'Union se préparait à toute éventualité (1).

Admettrait-on même que les demandes de l'Angleterre et de l'Allemagne fussent rationnelles, s'il est, certes, des réclamations qui devaient juridiquement passer avant les créances, c'étaient bien les réclamations françaises réglées bien antérieurement ! Eh bien, même pour la priorité de celles-ci, les puissances faisaient des difficultés.

Les droits de la France, je laisse de côté les revendications postérieures au 23 mai 1899 et non privilégiées, sont divisés en deux groupes : 1° La dette diplomatique, dite Fabiani de 1897, et 2° les créances reconnues par le protocole de 1902. M. Fabiani était un français qui s'était vu annuler la concession à lui accordée d'un chemin de fer de Maracaïbo. Il y eut, bien entendu, réclamation. Et la Suisse, choisie comme arbitre, avait

(1) *Le Temps*, 3 février 1903.

tranché le différend en attribuant 4 millions d'indemnités à la France. Les autres créances provenaient de faits de guerre civile ou de dommages subis par la Compagnie des chemins de fer de l'Orénoque. Comme gage du paiement de toutes ces dettes envers la France, le Vénézuéla avait affecté le tiers des 40 0/0 des droits de douane que la loi de finance prévoit pour les obligations intérieures et extérieures (Protocole du 19 février 1902). Les recettes s'élevant à 25 millions, le 13 0/0, c'est-à-dire environ 1.300.000 bolivars, servait de garantie à notre dette diplomatique. C'était là une première hypothèque dont l'antériorité n'était pas discutable. Le traitement privilégié ambitionné par les alliés ne pouvait viser que les réclamations des États qui n'avaient pas obtenu un protocole spécial, et aussi celles de la France, postérieures au 23 mai 1890. De la part de l'Allemagne cependant des objections s'élevèrent. Elle craignait que les 30 0/0 demandés par les puissances bloquantes ne fussent réduits à 17 0/0 par suite du prélèvement des 13 0/0 accordés à la France. Il y avait là une équivoque que M. Bowen éclaircit en déclarant très nettement que la garantie des créances françaises était complètement indépendante des 30 0/0. En Angleterre les ministres affectaient d'ignorer quels pouvaient être les droits de la France contre le Vénézuéla et qu'il y avait eu un protocole franco-vénézuélien en 1902. Il est vrai que le public britannique savait avoir une vue plus exacte de la situation. A l'inverse du cabinet de

Londres, la presse anglaise nous était acquise, et la *Saint-James Gazette* s'étonnait de ce que l'on pût soutenir que le « fait d'avoir été appuyées par la violence donne aux prétentions anglo-allemandes la priorité sur celles de la France qui sont fondées sur une convention antérieure » (1).

Après les explications de M. Bowen, et sous la pression de l'opinion anglaise, les gouvernements alliés allaient se montrer moins intransigeants et les négociations reprendre à nouveau une allure plus pacifique. M. Bowen déploya une grande activité pour essayer d'amener la discussion sur un terrain d'entente en obtenant des concessions réciproques et des nations bloquantes et des États non intervenants. Les alliés avaient d'abord consenti à ne se voir attribuer que les 20 0/0 des 30 0/0 offerts par le Vénézuéla, en abandonnant les 10 0/0 aux autres créanciers. Mais M. Bowen, qui venait de recevoir du président Castro un télégramme lui donnant mission d'insister pour que tous les États fussent traités sur un pied d'égalité, ne pouvait consentir à cette seconde combinaison pas plus qu'à la première. Dans une contre-proposition les puissances réduisirent leurs exigences, espérant arriver à un compromis. Elles admettaient un traitement privilégié temporaire ; pendant un an, ou jusqu'à concurrence de telle somme, les 30 0/0 des douanes leur seraient

(1) *Le Temps*, 4 février 1903.

exclusivement affectés, puis tous les états viendraient par contribution avec elles. C'était là une transaction très acceptable dont on doit louer l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie. D'une part elle contentait l'amour-propre des alliés qui faisaient de la priorité du règlement de leurs droits une question d'honneur et de prestige. Et d'un autre côté elle donnait satisfaction aux intérêts des nations tierces. Aussi M. Bowen ne paraissait pas hostile à cet arrangement et espérait amener la France et les autres pays à l'agréer bientôt. Il aurait simplement proposé de réduire à six mois et même à trois mois le délai du traitement privilégié.

Il n'était donc pas impossible que la conversation diplomatique ne fût à la veille de se terminer heureusement, lorsque de nouvelles complications se produisirent qui devaient faire renoncer définitivement les parties en cause à un règlement direct du droit de préférence des alliés. Ces complications quelles furent-elles? Il est bien difficile de se prononcer sur leur nature. Ce qu'il y a d'évident, c'est que les représentants des puissances se refusèrent à continuer les pourparlers avec le délégué du Vénézuéla, M. Bowen. Ils lui reprochaient de manquer de souplesse et « d'avoir l'air d'ignorer un peu les habitudes et les traditions de la vieille diplomatie européenne » (1). La presse déclare

(1) Alcide Ebray. *Revue politique et parlementaire*, mars 1903. La politique extérieure du mois.

que c'étaient là des excentricités et des divagations diplomatiques inconcevables. Au lieu de demander des concessions, M. Bowen semblait bien plutôt dicter des conditions. Rappelons que cette brusquerie peut s'expliquer si l'on songe que derrière la fiction du délégué vénézuélien il y avait le ministre américain qui parlait aussi au nom des États-Unis.

Quoi qu'il en soit, l'Angleterre proposa de soumettre la question du traitement séparé à l'arbitrage du président Roosevelt (1). Ainsi après un long détour les négociations revenaient au même point qu'en décembre. N'est-ce pas là un nouvel indice de l'aversion des puissances à l'égard de la Cour de La Haye? Une difficulté s'élevant entre les partenaires au sujet d'une matière spéciale : le traitement préférentiel, on aurait dû songer à la porter, elle au moins, devant le Tribunal arbitral puisqu'on n'avait pas voulu lui confier l'ensemble du conflit. Mais cette solution ne convenait guère aux alliés, qui, par l'intermédiaire de M. Hay s'adressèrent à nouveau à M. Roosevelt. Celui-ci refusa. N'avait-il pas autant de bonnes raisons maintenant qu'au mois de décembre pour décliner le rôle d'arbitre? La question sera donc par suite soumise à la Cour de La Haye, que la Grande-Bretagne avait subsidiairement désignée.

Après la réponse du Président des Etats-Unis, les

(1) *Livre Bleu*, p. 223, nº 255.

représentants des puissances ont dû forcément reprendre les pourpalers avec M. Bowen et faire taire leurs ressentiments à son égard. Chacun des alliés lui présenta deux protocoles presque semblables (1). Dans le premier, il est stipulé que les débats sur le traitement indépendant se dérouleront devant le Tribunal arbitral.

Le second protocole concerne la façon dont seront réglées les réclamations des divers créanciers et administrées les douanes vénézuéliennes.

En outre, la Grande-Bretagne exigeait le paiement immédiat de 27.500 dollars. Quant à l'Allemagne, ses prétentions sont plus élevées : elle réclame 340.000 dollars ou bien un nantissement sur les recettes douanières d'un des ports. M. Bowen n'y consentit point, déclarant que donner un gage sur un port, avant le jugement du tribunal de La Haye, équivaudrait à un traitement privilégié. Sur les conseils de son nouvel ambassadeur, le baron Speck de Sternburg, le gouvernement allemand, au lieu du versement immédiat de 340.000 dollars accepta une proposition qui consistait à lui payer cinq acomptes mensuels, le premier dès la première quinzaine après la signature du protocole. Restait la question des navires vénézuéliens capturés. Après quelques difficultés, l'Allemagne finit par vouloir bien, comme l'Angleterre, les restituer, sans donner toutefois d'indemnités pour les canonnières détruites. Quant à l'Italie, la

(1) *Le Temps*, 9 février 1903.

promesse de M. Bowen de lui appliquer le traitement de la nation la plus favorisée la fit accepter. Et le 13 février 1903, les trois protocoles étaient signés par M. Bowen au nom du Vénézuéla, et d'autre part respectivement par les représentants de l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Italie. Ils sont presque identiques sur tous les points (1).

IV

LES PROTOCOLES.

Dans leur article 1er, ces protocoles reconnaissent le principe de la responsabilité du gouvernement vénézuélien pour tous les préjudices injustes causés aux sujets des trois États intervenants. C'est la consécration d'une doctrine longtemps discutée, mais aujourd'hui généralement admise en droit international. L'État doit répondre des violations du droit commises par son propre gouvernement, ou, dans certains cas, par un ou plusieurs de ses nationaux, à l'égard d'un État étranger ou de l'un de ses ressortissants.

Les deux séries de réclamations contre le Vénézuéla que nous avons déjà indiquées au cours de cet exposé, nous les retrouvons ensuite dans ces protocoles nette-

(1) *Asuntos internacionales*, p. 78-80, p. 81-84-107-111.

ment distinguées, quant à leur nature et à leur mode de règlement. En tête, se placent les réclamations dites de premier rang. L'Angletorre comprend parmi elles les demandes touchant la confiscation et la destruction de bâtiments britanniques par des agents vénézuéliens et les dommages éprouvés par ses nationaux. Pour l'Allemagne et l'Italie, cette catégorie comprend, comme nous le savons, tous les griefs nés des guerres civiles de 1898 à 1900 (1). Bien que les créances de l'Allemagne et de l'Italie s'élèvent à un chiffre supérieur à celles de l'Angleterre, il ne leur sera pas payé pour le moment à chacune plus de 5.500 livres sterling, montant des réclamations anglaises de première ligne. Cet égalité de traitement s'explique si l'on songe que les puissances avaient considéré comme une question d'honneur le règlement sans discussion des créances de premier rang : Logiquement, puisqu'il s'agissait d'une satisfaction morale, elles ne pouvaient consentir à laisser favoriser l'une d'entre elles plus que les autres. Ces 5.500 livres, autrement 137.500 bolivars n'étaient qu'une faible partie du montant des réclamations allemandes dont le total atteignait 1.718.815 bolivars. Pour le paiement du reste, le Vénézuéla devait faire honneur à cinq traites, aux 15 des mois de mars, avril, mai, juin, juillet 1903, à l'ordre du ministre allemand à Caracas. Ces lettres de change — l'Allemagne prenait ses pré-

(1) Voir p. 28 et 39.

cautions — devaient être tirées immédiatement par M. Bowen et remises à l'ambassadeur de l'Empire à Washington. L'Italie, elle, ne stipula pas de mode particulier de paiement.

Cette façon de régler sans examen les réclamations de premier rang est certainement critiquable au point de vue de l'équité. Pour être vraiment juste, cette solution aurait dû résulter d'un jugement arbitral qui en aurait apprécié le bien fondé. Au lieu de cela, c'est sous l'action de la violence qu'elle a été dictée au Vénézuéla, pour obéir à des considérations d'amour-propre quelque peu contestables.

Quant au deuxième groupe de créances, qui se réfèrent aux dommages subis par les sujets des nations alliées pendant la dernière guerre civile et aussi aux revendications des sociétés d'entreprise allemandes, anglaises ou italiennes, les protocoles les renvoyaient à l'étude d'une Commission mixte. « Cette Commission, dit l'article 3, aura à décider aussi bien sur le bien fondé matériel des demandes respectives que sur leur montant. Pour les réclamations provenant de dommages illégaux et de saisie de propriétés, le gouvernement vénézuélien se reconnaît responsable, en principe, de telle manière que la Commission n'aura pas à décider sur la responsabilité, mais uniquement sur l'illégalité du dommage ou de la saisie et sur le montant du dédommagement. » Cette Commission mixte siègera à Caracas et se composera de deux membres, l'un,

nommé par le gouvernement du Vénézuéla, l'autre par l'empereur d'Allemagne, le roi d'Angleterre, ou le roi d'Italie. Si les deux commissaires tombent d'accord sur les réclamations soulevées, leur décision sera sans appel. Mais s'ils ne peuvent arriver à s'entendre, il y aura lieu de procéder à la désignation d'uu surarbitre et ce sera le Président des États-Unis qui le nommera. Le choix des membres doit être effectué avant le 1er mai 1903. Le montant des réparations ainsi établi par cette Commission, c'est à son paiement que seront affectés les 30 0/0 des droits des douanes de la Guaïra et de Puerto-Cabello. Mais si, à partir du 1er mars 1903, le gouvernement vénézuélien ne remet pas régulièrement cette quote-part au représentant de la Banque anglaise à Caracas, les douanes des deux ports seront surveillées par des fonctionnaires belges. Cette désignation d'employés de douanes pris dans une nation tierce était une garantie de ce que les puissances ne prétendaient pas établir un contrôle financier permanent sur le Vénézuéla. Quant à la question de savoir si les trois nations intervenantes recevront un traitement séparé sur ces 30 0/0 des douanes par rapport aux autres États ayant formulé des demandes similaires, les protocoles se réfèrent au tribunal de La Haye pour la trancher, à défaut d'arrangement direct. Cette dernière restriction est une nouvelle marque de suspicion à l'égard de la Cour internationale. « Toutes les autres puissances, termine l'article 5, pourront devenir

parties au procès d'arbitrage contre les trois États susnommés. »

Dans un article 6, le Vénézuéla s'engageait à régler d'une manière satisfaisante l'emprunt 5 0/0 de 1896 en majeure partie couvert par des financiers allemands, et toute sa dette extérieure. Comme nantissement y étaient affectés les revenus de l'État fédéral.

Enfin les navires de guerre et de commerce saisis devaient être restitués et le blocus levé immédiatement.

Aussitôt après la signature des protocoles, M. Bowen remit les 5.500 livres. Les croiseurs alliés qui restaient encore devant les côtes vénézuéliennes regagnèrent la haute mer (1). Et de nouveaux ministres plénipotentiaires anglais, allemand et italien se rendirent à Caracas. Les relations diplomatiques étaient officiellement reprises.

Eventuellement, toutefois, il pouvait s'élever des difficultés du côté du Vénézuéla pour l'exécution de ces accords. La Constitution vénézuélienne interdisait expressément d'employer un étranger pour une négociation quelconque de l'État (2). Or, c'était M. Bowen, l'ancien ministre américain qui avait conduit toutes les négociations. Malgré les pleins pouvoirs que lui avait officiellement conférés le président Castro, on pouvait

(1) *Livre Bleu*, p. 224, nº 260.

(2) Despagnet. Les difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays. R. D. I. P., t. II. (1895), p. 189 sqq.

contester la validité des traités signés à Washington. D'autre part, dans le droit international actuel, la ratification, c'est-à-dire l'acceptation formelle du traité par le chef de l'État représenté par un plénipotentiaire, est considérée comme un élément nécessaire et indispensable pour donner la force obligatoire au traité qui n'est par lui-même qu'une promesse d'engagement. Aux termes de la Constitution du Vénézuéla le Président ne peut ratifier qu'avec l'assentissement du Congrès. Il fallut donc soumettre les trois protocoles à cette Assemblée. La Commission chargée de les étudier émit une théorie juridique très discutable. D'après elle, le pouvoir exécutif qui a signé ces actes a dû s'exécuter sous l'empire de la violence. Par conséquent, ces protocoles ne présentent rien du caractère ordinaire, juste et régulier de ceux qui sauvegardent en toute indépendance les intérêts de chaque partie. Et ils ne peuvent pas rentrer dans le cadre légal de la procédure ordonnée par la Constitution. Les soumettre au vote du Congrès, ce serait les légitimer. Il convient donc que celui-ci se contente d'autoriser l'Exécutif à appliquer ces protocoles sans que cela constitue un précédent pour l'avenir. Tel fut d'ailleurs le point de vue adopté par l'Assemblée.

C'est là une doctrine contestable. Car refuser à ces accords internationaux la ratification prévue par la Constitution, c'était les déclarer entachés d'un vice et leur enlever leur pleine valeur juridique. La discussion

pourrait naître par la suite quant à leur exécution. Or il ne doit pas être loisible aux États en s'abritant derrière leur propre Constitution de se réserver des facilités pour échapper aux obligations qu'ils ont contractées. Chaque nation est absolument maîtresse de sa Constitution, peut y apporter toutes les modifications nécessitées par les circonstances. Elle est donc mal venue à faire prévaloir son droit interne sur le droit international ; ce serait s'exposer à ne plus mériter d'appartenir au concert des peuples civilisés.

Remarquons en terminant que le Congrès ne souleva pas toutefois la question du caractère inconstitutionnel du choix d'un étranger comme plénipotentiaire vénézuélien et passa outre.

Nous avons déjà vu de quelle manière étaient organisées et comment allaient fonctionner les commissions mixtes. Dans les protocoles intervenus postérieurement au 13 février 1903, le 19 avec les États-Unis, le 23 avec le Mexique, le 27 avec la France, le 28 avec les Pays-Bas, le 7 mars avec la Belgique, le 10 mars avec la Suède et la Norwège, le 2 avril avec l'Espagne, sont instituées aussi des commissions mixtes pour examiner le bien-fondé des revendications de ces divers Etats. Ces actes sont beaucoup plus détaillés que ceux du 13 février.

V

LES COMMISSIONS MIXTES.

Le protocole signé par M. Hay, secrétaire d'Etat américain, et M. Bowen, qui a d'ailleurs servi de modèle à tous ceux que le délégué vénézuélien a négociés par la suite avec les autres États créanciers, stipule que les réclamations devront être présentées dans un délai de trente jours après la réunion de la Commission qui aura lieu le 1er juin à Caracas. Les commissaires auront six mois pour statuer, et, s'ils ne peuvent arriver à une entente, un surarbitre examinera et tranchera le différend dans un délai égal à partir du jour où il y a eu désaccord. Ils seront tenus d'étudier les demandes exclusivement d'après les preuves ou renseignements fournis par les gouvernements respectifs ou en leur nom, de lire toute démonstration écrite ou d'entendre toute plaidoirie faite par l'agent de chaque puissance. Procès-verbal sera dressé de tous les travaux (1). Les protocoles ne mentionnent pas d'autres règles. Les questions de procédure seront résolues par la Commission elle-même ou par le surarbitre. Par hommage à la souveraine de la

(1) *Le Temps*, 19 février 1903. Le texte du protocole franco-vénézuélien se trouve rapporté dans le numéro du *Temps*, du 12 mars 1903.

capitale où siège la Cour internationale d'arbitrage, il est décidé que la reine Wilhelmine désignera ce surarbitre.

Il convient maintenant de nous demander pourquoi les trois alliés ont préféré recourir, pour l'examen de l'illégitimité du dommage et du montant de la réparation, à l'arbitrage des Commissions mixtes plutôt qu'à celui de la Cour permanente de La Haye. Serait-ce là encore une manifestation de l'animosité des puissances vis-à-vis de l'Institution créée en 1899? Peut-être, certes, y a-t-il aussi un peu de ce sentiment! Mais d'autres nations, elles aussi, dans les divers protocoles signés à Washington, ont établi des Commissions mixtes. C'est que ce procédé présentait un avantage incontestable. Pour trancher les questions soulevées par les réclamations des puissances, il fallait une étude approfondie et détaillée des diverses demandes sur les lieux mêmes ou s'étaient déroulés les actes qui les avaient provoquées. Une enquête minutieuse était nécessaire dans le pays. Et s'en remettre à une juridiction siégeant très loin, à La Haye, eût été compliquer singulièrement les choses.

Ces Commissions mixtes, notons-le, n'avaient pas ici pour objet de résoudre des questions de droit. Leur rôle consistait, comme généralement du reste, à décider non d'un point juridique, mais de matières techniques et administratives. De cette spécialisation, MM. Calvo et Kamarowski ont tiré une conséquence intéressante à

souligner. Ces Commissions se distingueraient de l'arbitrage proprement dit dont elles se rapprochent cependant beaucoup. D'autre part, en elles se mêleraient l'élément diplomatique et l'élément juridique. Il faut bien reconnaître que c'est là une différence purement apparente. Au fond, elles suivent des règles identiques à celles que nous étudierons pour l'arbitrage. C'est un contrat de compromis, dans l'espèce les divers protocoles signés à Washington, qui les instituent. Pour désigner leurs membres, il est procédé de la même façon que pour le choix d'arbitres ordinaires. La procédure est la même et la sentence, c'est là un grand point, est revêtue aussi de la force obligatoire. Enfin, la prédominance probable de l'élément diplomatique ne peut empêcher qu'elles ne s'acquittent de leur mission qui est de juger conformément aux principes du droit international.

DEUXIÈME PARTIE

—

ARBITRAGE DE LA HAYE

Les indemnités fixées par les commissions mixtes devaient être payées sur le produit d'un prélèvement de 30 0/0 des douanes de Puerto-Cabello et de la Guaïra. Il s'agissait de savoir comment s'effectuerait la répartition. La Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie auraient-elles droit à la satisfaction séparée de leurs réclamations? Viendraient-elles par « ordre », ou simplement par « contribution », pour employer des expressions de la procédure civile ? Telle était la délicate question que la Cour permanente d'arbitrage de La Haye allait être appelée à résoudre, à défaut d'une autre autorité. Le règlement direct n'ayant pu aboutir, trois nouveaux protocoles étaient signés à Washington, le 7 mai 1903 renvoyant le différend au Tribunal de La Haye.

CHAPITRE PREMIER

DU MOUVEMENT PACIFISTE ET ARBITRAGISTE

—

Qu'était-ce que cette Cour internationale d'arbitrage à laquelle se référaient les parties litigantes ? A la suite de quel mouvement d'idées a-t-on dû, il y a six ans, lors de la Conférence internationale de La Haye, tracer le cadre et régler le fonctionnement d'une institution si féconde. Ses promoteurs espéraient faciliter dans la suite l'apaisement de tous les conflits et assurer le respect du droit. L'organe créé, disait-on, la fonction le sera et sa compétence se généralisera.

I

DE L'IDÉE DE PAIX.

Ces nobles aspirations vers la solution pacifique des difficultés internationales ne sont pas spéciales à notre époque. On peut même dire que, pour être moins nettement caractérisées, les idées de paix ont pourtant tou-

jours existé. Aussi loin qu'on remonte dans le cours des temps, on trouve des groupements humains où la paix a régné, au moins d'une façon relative, par exemple dans les relations de famille. Conçoit-on un état social primitif où l'individu ait vécu seul, en hostilité constante avec ses semblables? Pour éviter de recourir à la force, dans les contestations qui s'élevaient entre membres d'un même clan, la raison humaine élabora tout un système d'arbitrage qui régla les conflits des familles, puis ceux du même clan, de la même tribu, de la même cité, au fur et à mesure que les groupes s'aggloméraient, que la vie sociale s'élargissait. La paix devient de plus en plus l'état normal et naturel, la guerre revêt un caractère de crise momentanée qui va se restreindre dans le temps et dans l'espace, lorsque les grands États unifiés remplaceront les petites souverainetés féodales. Les relations commerciales de mieux en mieux suivies, les découvertes, les conquêtes même, mettant en rapports continuels des civilisations différentes devaient favoriser singulièrement l'éclosion des idées de communauté internationale.

De bonne heure des penseurs, des philosophes, constatèrent et encouragèrent cette évolution vers un état pacifique plus stable. Déjà les stoïciens rêvaient d'un cosmopolitisme de tout le monde antique. Plus tard, Henri IV et Sully ont eu l'idée de faire une dernière guerre pour préparer une paix perpétuelle, et de réunir en une seule république avec une diète internationale et

un empereur électif, tous les États chrétiens d'Europe sans distinction de religion. Cette pensée qui cachait peut-être quelque dessein ambitieux et n'avait pour la plupart qu'une valeur utopique, était assurément grandiose et bien digne d'exciter l'enthousiasme. « Le même coup qui trancha les jours de ce bon roi replongea l'Europe dans d'éternelles guerres (1) » et nous ignorons ce qu'aurait pu devenir dans la pratique une grande Fédération des États européens au début du XVII[e] siècle.

Avec Grotius et Puffendorf, les principes du droit des gens, jusque-là assez vagues se précisent, se codifient, et il vient tout naturellement à l'esprit, une fois ces règles posées, de faire trancher plutôt par l'arbitrage que par la force armée les conflits internationaux. Grotius en 1625 dans son *De jure belli ac pacis*, W. Penn en 1693 dans son *Essai sur la paix présente et future de l'Europe* émettent tous deux cette pensée. Après la guerre de Trente Ans et la signature des traités de Westphalie, la conception d'une société des Etats, jusque-là entravée par des distinctions de culte, devient une réalité. Mais c'est surtout au XVIII[e] siècle que, sous l'influence de l'esprit philosophique et humanitaire, s'épanouissent les idées d'union internationale. Les vingt-cinq ans de paix que donnèrent à l'Europe les traités d'Utrecht de 1713 permirent aux

(1) Rousseau. Jugement sur la *Paix perpétuelle* de l'abbé de Saint-Pierre, ouvrage posthume.

diverses nations de nouer entre elles des relations plus intimes. Il semble même que sur le modèle des idées françaises s'établisse un niveau intellectuel uniforme. Le lien national se relâche et Rousseau peut écrire en 1772. « Il n'y a plus aujourd'hui de Français, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglais même ; il n'y a plus que des Européens. Tous ont les mêmes goûts, les mêmes passions, les mêmes mœurs, parce qu'aucun n'a reçu de forme nationale par une institution particulière. »

C'est aussi l'époque (1713) où l'abbé de Saint-Pierre rédige son *Projet de Paix perpétuelle*. Rousseau devait remettre au point plus tard cette œuvre quelque peu confuse (1761). Pour Kant, enfin, l'idée de paix n'est pas irréalisable, mais il faut que les divers peuples conquièrent préalablement le droit de disposer d'eux-mêmes. De ces aspirations vers un idéal de fraternelle concorde, nous trouvons l'empreinte dans les lois de la Révolution française qui proclamèrent les droits de l'homme sans distinction de patrie. Pendant la première partie du XIXe siècle, le mouvement s'accentua. Dès 1815, à New-York, s'était créée la « Société des Amis de la Paix » ; des ligues, des associations de propagande se fondèrent presque partout. En Angleterre, Brougham, Bentham et Clearming ; en France, Fourier, Saint-Simon, Pierre Leroux, Lamartine et Victor Hugo contribuèrent dans une large mesure à répandre ces idées généreuses. A partir de 1848, une sorte de recul s'opère dans la marche de l'humanité. La

constitution de l'unité italienne et de l'Empire allemand entraîne l'Europe dans une série de guerres formidables qui la conduisent après Sadowa et Sedan à l'état ruineux de la paix armée où les ambitions mal déguisées des voisins et la crainte de maux plus grands encore ont obligé les nations du XXe siècle à se maintenir jusqu'à présent. Si les guerres de religion et « les guerres de boudoir » ont cessé d'exister, il y a toujours des guerres de conquête et d'expansion coloniale ou de prépondérance économique. Tout récemment la nécessité d'une « toujours plus Grande-Bretagne », comme aussi l'appât des mines d'or ont amené la campagne du Transvaal. Dans le conflit vénézuélien, est-ce que, derrière les réclamations allemandes qui furent la cause apparente des actes d'hostilité contre les ports, ne se dissimulaient point des projets d'occupation territoriale ? Enfin, cette malheureuse guerre russo-japonaise n'a-t-elle pas sacrifié des centaines de milliers d'hommes pour les prétentions de deux gouvernements à la suprématie militaire et commerciale en Corée et en Mandchourie.

Il faut dire cependant que la plupart des guerres, au siècle passé, ont été déclarées par des peuples opprimés contre les nations qui, de force, les avaient absorbés. Et l'on peut douter d'une paix durable, tant que les « nationalités » ne seront pas reconnues. C'était là la pensée de Victor Hugo, lors du Congrès de la Paix tenu à Londres en 1851.

Une autre cause de la perpétuité des guerres, c'est

la diversité des formes gouvernementales qui régissent les États. Tant qu'il existera des pouvoirs autocratiques, la paix du monde ne sera qu'un leurre. Il est fort aisé de comprendre que, pour conserver leur autorité, les gouvernements despotiques ont besoin de s'appuyer sur la force, sur des armées solidement organisées qui ont la double mission de contenir et de réprimer les élans des peuples vers les justes libertés ; il leur faut à tout prix consolider le trône par des victoires et des conquêtes dans des guerres extérieures. En présence de ces redoutables armements, les autres nations, même les États démocratiques, sont bien obligés de hérisser leurs frontières de soldats pour sauvegarder leur indépendance et les droits que leurs citoyens ont su obtenir. Et alors, l'Europe entière devient un immense camp retranché qui, chaque année lui coûte une dizaine de milliards. Sans courir le risque, croyons-nous, de passer pour utopiste, nous avons la ferme conviction que la transformation de tous les régimes politiques en gouvernements représentant l'expression de la volonté populaire assurerait la permanence de la paix, et cela, parce que les rêves de gloire militaire et les considérations de prestige du monarque feraient place au souci des intérêts des peuples et de leur prospérité. Le gouvernement, n'étant pas contre la nation mais bien issu d'elle, ne pourrait pas déclarer une guerre sans la consulter et obtenir son libre acquiescement.

Il ne faut d'ailleurs pas trop désespérer de l'histoire. L'éclipse qu'ont subie les idées humanitaires sous l'action des événements, pendant la seconde moitié du XIX[e] siècle, n'a jamais été que partielle. Il y a toujours eu des partisans nombreux et convaincus de la paix. Et, sans vouloir trop nous engager sur le terrain périlleux de l'actualité, il nous est impossible de ne pas évoquer à ce propos au moins une figure, « la plus saisissante de celles qui dominent la tempête actuelle des esprits » (1), la figure de l'auteur de *La Guerre et la Paix*, celle de Léon Tolstoï. La pensée humaine peut du reste se diffuser aujourd'hui plus facilement par les multiples moyens de propagande qu'elle a à son usage. De nouvelles sociétés (2) se sont formées en France, comme la « Paix par le Droit », et ce mouvement gagne des adeptes parmi les parlementaires. La Ligue interparlementaire de la Paix a déclaré « la guerre à la guerre ». Il est clair que la conscience humaine ne peut se laisser séduire par les arguments d'un Joseph de Maistre (3).

Le caractère d'institution surnaturelle et sacrée que quelques-uns donnaient à la guerre n'a pu résister longtemps au souffle de la raison philosophique. Si la légende

(1) Fierens-Gevaert. *Tristesse comtemporaine.*

(2) Ces sociétés sont principalement recrutées parmi les femmes et les jeunes gens. Ainsi, la baronne de Suttner est un des apôtres de ce mouvement.

(3) Cf. *Soirées de Saint-Pétersbourg.*

nous raconte des victoires gagnées par des causes insaisissables comme celle de Tolbiac, l'histoire a démontré qu'à côté du hasard il fallait placer le nombre des combattants, la supériorité des armes, et aussi l'intelligence du général et l'endurance des soldats, peut-être même les qualités spéciales de chacun des peuples aux prises. Ce sont là des observations qui sont du domaine des lois intelligibles, et la guerre, rentrant dans l'ordre de la nature, devient une chose humaine dont la responsabilité incombe aux hommes seuls.

D'un autre côté, en se plaçant au point de vue purement moral, on s'est efforcé de mettre en balance les vertus et les vices engendrés par la guerre ou la paix. Bien entendu, tous les avantages se trouveraient du côté de la guerre qui développe le courage, l'énergie, le dévouement, et l'esprit de solidarité. Par contre la paix serait la source de la corruption et de l'égoïsme. Je ne sais trop si dans les grandes batailles les soldats se rapprochent et s'unissent pour ne plus former qu'une seule entité grandiose sous le drapeau de leur pays; mais je n'ignore pas qu'à côté des vertus héroïques, l'habitude de la guerre fait germer des sentiments de cruauté qui rapprochent singulièrement l'homme de l'animal sauvage et le conduisent au vol, au pillage et à la débauche. Si la paix laisse l'homme inactif, elle l'oblige à tourner son intelligence vers les arts, la science, l'agriculture et les œuvres multiples qui ont en

vue l'utilité de tous par le sacrifice et les efforts de chacun. Quelle plus belle solidarité?

Enfin sous l'inspiration des doctrines de Malthus, de Darwin et de Nietzsche de nombreux esprits condamnent encore de nos jours la paix. Pour eux la concurrence est la loi fatale et la condition nécessaire du progrès et même de la conservation des êtres. Cette concurrence ne va pas sans l'écrasement des faibles, des moins bien organisés, au profit des plus forts. Il est utile d'ailleurs que les faibles disparaissent, car leur existence est entachée de tares qui ne pourraient que se transmettre et s'aggraver au risque d'étouffer les qualités saines et vigoureuses des forts. Tel est l'état de guerre qui existe partout, dans le monde végétal comme dans le monde animal, et qu'il serait dangereux pour l'existence même des espèces d'essayer de suspendre. Ce raisonnement contient certainement une confusion entre l'idée de concurrence et l'idée de guerre. Celle-ci n'est qu'une manifestation de celle-là. Et il y a bien d'autres procédés de lutte sociale, économique, artistique autrement féconds que le conflit brutal. S'il est nécessaire que certaines qualités naturelles triomphent, il faut bien constater que la guerre amène la victoire de la force au détriment de l'intelligence et de la raison qui sont bien pourtant de précieuses qualités naturelles. Enfin, même si nous nous plaçons au point de vue de la valeur physique d'un peuple, il n'est nullement prouvé que la guerre moderne soit de nature à

retremper une race, lorsqu'au contraire elle emploie pour les faire entretuer tous les éléments jeunes et vigoureux de la nation. Grâce à elle, les malingres, les infirmes, les vieillards vont rester presque seuls à fournir les générations suivantes. C'est ce qu'Herbert Spencer a fort bien démontré.

Ainsi donc, à la lumière de la discussion, l'idée de paix devient vraiment une idée forte. Aujourd'hui, d'ailleurs, le mouvement est favorisé par des courants d'aspirations communes qui franchissent les frontières et entraînent les peuples vers les pensées généreuses. Il se forme un cosmopolitisme artistique et scientifique qui émousse les réalités de race. D'autre part, les dissensions intestines dans chaque État, la lutte sociale de classes excitent les diverses parties d'une même nation à chercher aide et secours dans les groupements correspondants à l'étranger et rapproche les peuples tout en divisant l'État. Enfin, une raison pour laquelle les guerres deviendront moins nombreuses dans l'avenir, c'est que l'état actuel des relations économiques, le développement énorme de l'industrie qui a besoin de débouchés à l'étranger ne permet plus à deux pays de lutter l'un contre l'autre sans se ruiner mutuellement et entraîner des perturbations dans le monde entier, chez les autres nations qui, de tous leurs efforts, tâcheront de circonscrire et d'enrayer le conflit.

Dans le but d'écarter les conséquences funestes de l'état de paix armée et pour amincir l'armure écrasante

qui étouffait l'Europe, sur l'initiative du tsar, une Conférence internationale comprenant vingt-six États, se réunit à La Haye le 18 mai 1899 (1). Trois commissions furent constituées. La première devait s'occuper de la limitation des effectifs et des budgets. Malheureusement elle ne put aboutir qu'à une proclamation de principe purement platonique. « La limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien être moral et matériel de l'humanité » et à trois déclarations particulières sur l'interdiction de certains projectiles. La seconde commission traita des lois de la guerre. L'œuvre de la troisième commission a été beaucoup plus féconde. C'est elle qui a étudié la question de la solution pacifique des conflits internationaux ; le règlement de la médiation, l'institution de commissions internationales d'enquête, l'organisation de l'arbitrage international avec la Cour permanente de La Haye ont été l'objet de ses travaux consignés dans une convention en 61 articles.

Certes, ce résultat ne correspondait pas aux espérances données par le premier message de l'empereur de Russie daté du 12/24 août 1898 qui avait proposé la réunion d'une Conférence universelle pour « le main-

(1) De Lapradelle. La Conférence de la Paix. *Revue générale de Droit international public.* t. VI, p. 651-846. — Merignhac. Conférence internationale de la Paix, 1900.

tien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs » et les déceptions furent amères! Mais n'était-ce point un pas énorme de franchi! L'on avait consenti à discuter des questions aussi délicates, on avait jeté les bases d'une juridiction internationale. La fédération juridique des nations civilisées était ainsi fondée. Le progrès était sensible. C'était un acheminement vers cette union politique des nations, rêvée depuis longtemps par des hommes d'État et des philosophes.

Reprenant les projets d'Henri IV et de Sully, des penseurs, des publicistes ont parlé des États-Unis d'Europe (1). A l'exemple de la grande République nord-américaine et de la Suisse, il y aurait une sorte d'association des États avec un gouvernement supérieur et un Tribunal suprême qui jugerait les conflits des diverses nations. On a pu, certes, traiter de mirage insensé une pareille conception. Les États-Unis d'Amérique se composent, il est vrai, de races différentes ; mais ces races n'y sont pas simplement juxtaposées ; elles sont si bien mêlées non seulement dans l'union, mais même dans chaque État, qu'il a pu se former un sentiment national

(1) Lorimer. Le problème final du Droit international. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. IX, p. 161 sqq.— Bluntschli. *L'union des États européens. Gegenwart de Berlin*, l. V, p. 281 sqq. — Pasquale Fiore. *Le Droit international codifié.* Introduction, ch. III, nos 71 sqq. — De Holtzendorff. Introduction, § 10, p. 36. — Novicow. La Fédération de l'Europe, 1901.

très puissant. La Suisse, malgré la diversité des peuples, Allemands, Français et Italiens, est bien une seule nation unie par la même âme et les mêmes traditions. En serait-il ainsi pour l'Europe ? Comment supposer que des peuples d'origine et d'aspirations aussi différentes que les Slaves et les Latins, que les Turcs et les Anglo-Saxons finissent par s'associer dans une même République ? Il est vrai, mais doit-on condamner *a priori* une idée généreuse, si pour l'instant elle est irréalisable ? Le rêve du progrès humain est impossible à nier, car il a pour lui l'avenir, et l'avenir réserve parfois d'étranges surprises. Et qui sait ? Sous la nécessité de luttes économiques futures contre le monde chinois tranformé par le Japon vainqueur, pour parer aussi au danger plus pressant de la concurrence américaine, l'Europe sera peut-être forcée de faire taire ses querelles intestines et de s'associer dans une grande union douanière et économique. Or, il n'y a rien de tel que la solidarité pour façonner l'esprit humain et en adoucir les aspérités. Dans la seconde partie du XIXe siècle, n'est-ce pas le « Zollverein » qui a contribué à faciliter la formation de l'Empire allemand.

Le reproche le plus grave que l'on adresse à ce projet des États-Unis d'Europe, c'est de supprimer toutes les originalités, les traditions naturelles de chaque nation qui font d'elles comme autant de personnalités distinctes rivalisant sans cesse dans le domaine des arts et de l'industrie et dont l'émulation

est une source féconde de biens précieux. Mais l'union n'est pas la fusion dans la médiocrité, et dans l'organisation de la société des États, chaque pays conserverait les qualités inhérentes à sa race engendrant par une juxtaposition très étroite un caractère commun, riche de toute la variété de ses éléments particuliers.

Dans le Parlement international qui régirait les peuples, il ne serait pas à craindre, comme on l'a dit, que les petits États fussent subordonnés aux grandes puissances et perdissent leur indépendance politique, la justice voulant l'égalité des prérogatives et du nombre des représentants. Leur situation serait au contraire infiniment préférable à celle que leur donne l'organisation actuelle ou la considération de leur intérêt national et de leur propre faiblesse les obligent à se mettre à la remorque des pays forts. Ah certes ! l'avènement d'un pareil régime sera longtemps retardé par la complication de problèmes prétendus insolubles comme ceux de la Pologne, de l'Alsace-Lorraine, des querelles de nationalité de la Péninsule Balkanique. Mais dans une Europe à civilisation plus raffinée, sous la poussée de l'opinion publique internationale, pour éviter des guerres que les exemples contemporains démontrent de plus en plus désastreuses, les difficultés pendantes se trancheront très naturellement pour le plus grand bien de l'humanité.

II

DE L'ARBITRAGE INTERNATIONAL.

§ Ier. — Histoire et organisation de l'arbitrage.

Si nous ne pouvons malheureusement envisager la réalisation d'une conception si grandiose que dans un avenir assez éloigné, il est peut-être des institutions qui peuvent améliorer pourtant les rapports internationaux.

De tous les procédés employés pour terminer pacifiquement les querelles entre les États, en dehors des moyens diplomatiques — négociations directes, congrès ou conférences, médiations — celui qui a fourni les résultats les plus satisfaisants est assurément l'arbitrage.

Les peuples n'ont pas attendu que l'établissement permanent de l'arbitrage fut proclamé dans l'acte du 29 juillet 1899 pour en essayer souvent le fonctionnement juridique. Dans la Grèce ancienne « le grand Conseil des Amphictyons qui représentait douze peuples de la Grèce et tenait ses assemblées tantôt aux Thermopyles, à l'ombre du temple de Déméter, déesse de la paix et des serments, tantôt à Delphes, près du trépied de la Pythie et sous l'invocation d'Apollon, dieu de

l'équité (1) », s'il n'est pas toujours parvenu à régler des conflits, peut être considéré comme l'ancêtre des tribunaux d'arbitrage. Dans le cours des âges des différends furent soumis au jugement des papes, des empereurs d'Allemagne, des rois de France, des Parlements, des Facultés de Droit comme celle de Bologne ; et, ce qui rend intéressant ces cas d'arbitrage, c'est moins l'importance des causes dont ils eurent à s'occuper que le contraste entre la pensée pacifique qui les a dictés et le caractère si troublé, si essentiellement guerrier du Moyen-Age et des temps modernes.

Il faut arriver au XIXe siècle pour trouver des applications fréquentes de l'arbitrage. La plus remarquable est assurément celle de l'affaire dite de l'Alabama en 1862. Pendant la guerre de Sécession une certaine canonnière l' « Alabama », construite dans des chantiers britanniques et partie sans canons de l'Angleterre, avait reçu, en vue des îles Açores, de deux navires anglais, un armement complet, des vivres et du charbon, puis était allée sous pavillon confédéré et secondée par d'autres corsaires, donner la chasse aux bâtiments de commerce des États-Unis. A la suite de représentations très vives du ministre américain à Londres et d'échanges de notes assez menacantes qui faillirent amener la guerre, l'Angleterre eut le mérite de songer

(1) Valbert. Arbitrage international. *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1889.

à régler amiablement le litige. A Washington fut signée le 8 mai 1871 une Convention d'arbitrage, un compromis qui renvoyait la question devant un Tribunal dont les cinq membres devaient être désignés par le président des États-Unis, la reine d'Angleterre, le roi d'Italie, l'empereur du Brésil et le président de la Confédération helvétique. Ce tribunal siégeant à Genève condamna le Grande-Bretagne à payer la somme de 15.500.000 dollars aux États-Unis, du chef des dommages directs résultant de la destruction des navires américains. Mais ceux-ci étaient déboutés, quant aux dommages indirects qu'ils accusaient l'Angleterre de leur avoir occasionnés par la nécessité de prolonger la guerre. En Europe et en Amérique les esprits se montraient très sceptiques sur l'exécution d'une pareille sentence de la part du gouvernement britannique. Et pourtant elle fut très scrupuleusement observée. L'Angleterre donnait au monde l'exemple du respect dû au jugement d'un tribunal dont elle avait promis à l'avance d'accepter l'arrêt et servait ainsi largement la cause de l'arbitrage international. C'était de sa part d'autant plus méritoire qu'il n'y avait pas simplement en jeu une question juridique, mais son honneur national et sa bonne foi de grande puissance. C'était la révélation du pouvoir de l'arbitrage.

Et depuis, sous la pression de l'opinion publique qu'avait enflammée ce jugement de Genève, les gouvernements songèrent de plus en plus à s'en remettre à

la sagesse des arbitres plutôt qu'au hasard des combats pour la solution de difficultés relatives, par exemple, à une délimitation de frontières, à la possession de territoires, ou bien à la saisie d'un navire ou d'une cargaison, à des droits de navigation, ou bien encore à des droits de pêche. Le Vénézuéla, entre autres pays, eut plusieurs fois à recourir à l'arbitrage pour des questions de frontières. En mai 1891, la reine régente d'Espagne, choisie comme arbitre, tranche en faveur de la Colombie une contestation de limites entre le Vénézuéla et cette République. En 1899, nouvelle difficulté du même genre avec la Guyane anglaise, que règle la sentence de M. de Martens, du 4 octobre. Il faut bien avouer que jusqu'à présent il n'y a pas eu de débat concernant les intérêts primordiaux d'un État porté devant des juges internationaux. Les nations sont encore trop jalouses de leur indépendance pour comprendre leurs devoirs envers l'humanité.

Les arbitres sont le plus souvent choisis parmi les chefs d'État, mais fréquemment aussi parmi des ministres, des diplomates, des jurisconsultes, des magistrats, des professeurs de droit. En octobre 1879 dans un litige entre la République française et le Nicaragua, ce fut la Cour de Cassation de France dont les deux pays acceptèrent par avance l'arrêt qui fut rendu toutes Chambres réunies le 29 juillet 1880. La désignation des arbitres s'opère dans la convention d'arbitrage ou compromis. Ce n'est du reste pas la seule raison d'être de

ce premier élément de solution pacifique qu'est cette convention. Par elle les parties litigantes fixent et délimitent la question à débattre, déterminent l'étendue des pouvoirs dont seront investis l'arbitre ou les arbitres qu'elles ont désignés. Enfin elles s'engagent, par une clause essentielle, sans laquelle le compromis n'aurait pas de portée, à respecter et à exécuter la sentence quelle qu'elle soit.

Sous l'influence des désirs de plus en plus ardents des peuples, quelques gouvernements ont fait un pas en avant dans la voie de l'arbitrage. A l'exemple de l'Italie qui la première usa de ce procédé, certaines nations ont introduit dans leur traités une clause compromissoire d'après laquelle les difficultés sur l'interprétation ou l'exécution de ces actes seraient déférées a des arbitres. Les États devaient aller plus loin encore. Dans des conventions spéciales ils se sont engagés à porter devant des arbitres les difficultés d'une certaine nature qui pourraient envenimer leurs bons rapports internationaux. C'est depuis 1882 surtout que ces traités d'arbitrage permanent sont devenus fréquents. Jusqu'à l'heure actuelle ces actes n'avaient sans doute pas une très grande valeur. Ils étaient conclus principalement entre de petits pays comme ceux de l'Amérique centrale, ou bien entre de grandes nations et des États de second ordre. Ce n'est que tout récemment que les puissances militaires ont signé entre elle des traités de ce genre et que, sur l'exemple donné par la France et

l'Angleterre en 1904, il y a eu toute une éclosion de conventions d'arbitrage entre les plus grandes nations du monde.

§ II.— De la Cour de La Haye.

Si le mouvement en faveur de l'arbitrage s'était accentué au XIXe siècle, la conception d'un tribunal permanent ne s'est en partie réalisée que lors de la Conférence de la Paix de 1899. Et pourtant ce n'était pas là une idée nouvelle. Beaucoup d'auteurs anciens et modernes l'ont rattachée à celle d'une grande fédération internationale où elle jouerait le rôle du pouvoir judiciaire dans les Confédérations et les États fédérés. D'autres allant plus loin la considéraient comme la conséquence de la création d'un État international avec les trois pouvoirs du régime constitutionnel et par suite avec un pouvoir judiciaire. De nos jours les projets d'organisation d'un tribunal permanent abondent. Parmi les principaux il convient de citer ceux de MM Fiore, Dudley-Frield et Kamarowski. A ce courant d'idées créé par les jurisconsultes et les philosophes vient s'ajouter l'active propagande de parlementaires de tous les pays. Fondée en 1888 à Paris, l'Union pacifique interparlementaire a tenu des congrès fréquents dont le cinquième s'est occupé à La Haye en 1894 du projet d'établissement d'un tribunal permanent d'arbitrage. En 1895, à Bruxelles, l'Union a repris cette proposition

et a voté une résolution concernant l'institution d'une cour permanente d'arbitrage international. En 1896 à Budapest, en 1897, en 1899 à Christiania, de semblables motions ont été adoptées.

A la Conférence de la paix de 1899, trois projets furent déposés au sujet de la juridiction arbitrale : l'un par les délégués anglais, l'autre par les Russes et le troisième par les Américains, présentant tous une communauté de principes et ne différant que par la variété des détails. Malgré l'opposition, fort heureusement conjurée, de l'Allemagne, qui fit craindre un instant l'échec d'une si belle institution, la Conférence admit le principe de la Cour arbitrale et vota les articles la concernant, inspirés en majeure partie du projet anglais avec quelques emprunts aux projets russe et américain. Voici les textes de la Convention du 29 juillet 1899 concernant la composition et le fonctionnement de cette Cour :

Art. 21. — La Cour permanente sera compétente pour tous les cas d'arbitrage à moins qu'il n'y ait entente entre les parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale.

Art. 23. — Chaque puissance signataire désignera, dans les trois mois qui suivront la ratification par elle du présent acte, quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre. Les personnes ainsi désignées seront inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances signataires par les soins du bureau. Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du bureau, à la

connaissance des puissances signataires. Deux ou plusieurs puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres. La même personne peut être désignée par des puissances différentes. Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé. En cas de décès ou retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement, selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 24. — Lorsque les puissances signataires veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur le différend doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour. A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante : Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble une surarbitre. En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce désignée de commun accord avec les parties. Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées. Le tribunal étant ainsi composé, les parties notifient au bureau leur décision de s'adresser à la Cour et les noms des arbitres. Le tribunal arbitral se réunit à la date fixée par les parties. Les membres de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

Art. 25. — Le tribunal arbitral siège d'ordinaire à La Haye. Le siège ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal de l'assentiment des parties.

Art. 22. — Un bureau international établi à La Haye sert de greffe à la Cour. Ce bureau est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de celle-ci. Il a la garde des archives et la gestion de toutes les affaires administratives. Les puissances signataires s'engagent à communiquer au bureau international de La Haye une copie certifiée conforme de toute stipulation

d'arbitrage intervenue entre elles et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions spéciales. Elles s'engagent à communiquer de même au bureau les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour.

Art. 26. — Le bureau international de La Haye est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des puissances signataires pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage. La juridiction de la Cour permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les réglements, aux litiges existant entre des puissances non signataires ou entre des puissances signataires et des puissances non signataires, si les parties sont convenues de recourir à cette juridiction.

Art. 27. — Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte. En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente ne peuvent être considérés que comme des actes de bons offices (1).

Art 28. — Un Conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des puissances signataires accréditées à La Haye et du ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas qui remplira les fonctions de Président, sera constitué dans cette ville le plus tôt possible après la ratification du présent

(1) A l'occasion du conflit vénézuélien, M. d'Estournelles de Constant interpella à la Chambre française des Députés M. Delcassé, ministre des Affaires Étrangères, sur la non-exécution de cet article 27. Le ministre répondit que la proposition d'arbitrage émanée du président Castro lui-même avait rendu inutiles les bons offices de la France. (*Le Temps*, 26 décembre 1902, *Journal Officiel*, p. 108.)

acte par neuf puissances au moins. Ce conseil sera chargé d'établir et d'organiser le bureau international, lequel demeurera sous sa direction et sous son contrôle. Il notifiera aux puissances la constitution de la Cour et pourvoira à l'installation de celle-ci. Il arrêtera son règlement d'ordre ainsi que tous autres règlements nécessaires. Il décidera toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour. Il aura tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du bureau. Il fixera les traitements et salaires et contrôlera la dépense générale. La présence de cinq membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au Conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix. Le Conseil communique sans délai aux puissances signataires les règlements adoptés par lui. Il leur adresse chaque année un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses.

Art. 29. — Les frais du bureau sont supportés par les puissances signataires dans la proportion établie pour le bureau international de l'Union postale universelle.

Jusqu'en 1899 la procédure à suivre devant un tribunal arbitral était laissée au soin des arbitres eux-mêmes, ou bien c'étaient les compromis qui en établissaient les grandes lignes. Il y avait des deux côtés de graves inconvénients. Il était bien difficile en effet aux arbitres de régler en première ligne tous les incidents que pourraient soulever les débats; et lorsque la procédure était tracée d'avance, s'il surgissait des difficultés dans le fonctionnement du tribunal, les arbitres n'ayant pas reçu le droit de les régler, devaient en référer à leurs commettants. De là des arrêts et des complications

nombreuses. L'Institut de Droit international avait bien adopté un projet de règlement pour la procédure internationale le 28 août 1875, à la session de La Haye, le recommandant aux États qui s'en remettraient à l'arbitrage. Il comprenait combien un véritable Code de procédure à l'exemple de ceux des législations privées était souhaitable et aplanirait d'obstacles. Dans cet esprit, la Conférence de la Paix adopta le projet de la délégation russe en 1899 et le consigna dans 28 articles : articles 30 à 57 de la Convention, 29 juillet.

§ III. — Premier litige soumis à la Cour d'arbitrage.

C'est aux États-Unis d'Amérique et à la République du Mexique que revient l'honneur d'avoir pour la première fois « mis en mouvement la machine bienfaisante créée en 1899 et qui menaçait de se rouiller faute d'usage » (1). Voici quel était le fond du litige qui devait être soumis au Tribunal de La Haye. Il s'agissait de l'attribution des revenus d'une riche fondation destinée aux missions de Californie. Tant que les Californies appartinrent à la même nation, à l'Espagne d'abord, puis au Mexique après les guerres d'indépendance, il ne s'éleva pas de difficultés. Mais une question délicate

(1) L. Renault : Un premier litige devant la Cour d'arbitrage de La Haye. *Annales des Sciences Politiques*, 1903, p. 40.

se posa le jour où le traité de Guadalupe-Hidalgo du 2 février 1848 mit fin à la guerre entre les Etats-Unis et le Mexique en accordant aux premiers la Haute-Californie et au second la Basse-Californie. Or il se trouvait que le titulaire de l'évêché de Monterey (Haute-Californie) et chef des missions à qui étaient dévolus les revenus du *Fondo piodoso de Californias* devenait ressortissant américain et dépendait de l'archevêque de San Francisco. Ces prélats voulurent réclamer une part des revenus correspondant au Fonds pieux dans la proportion des territoires attribués aux deux États. Ils adressèrent à deux reprises une requête au gouvernement des Etats-Unis en 1859 et en 1870. L'affaire fut soumise à une Commission mixte, et les avis étant partagés, ce fut un tiers arbitre, Sir Edward Thornton, ministre d'Angleterre à Washington, qui, le 11 novembre 1875, admit les prétentions des évêques : le gouvernement mexicain était tenu envers l'Église catholique de Californie d'une part du revenu des Fonds pieux. Il s'acquitta par acomptes successifs jusqu'en 1890. Mais en 1891, surgirent de nouvelles difficultés qui amenèrent les parties litigantes à signer le protocole du 22 mai 1902 aux termes duquel les arbitres auront à juger : 1° Si la réclamation, comme conséquence de la sentence antérieure, est à régler par le principe de la *res judicata*. 2° Dans le cas contraire, si elle est juste. Chaque plaideur devait désigner deux arbitres, et tous deux un tiers arbitre choisi dans la

liste dressée conformément aux dispositions de la convention de La Haye. Aucun de ces arbitres ne doit appartenir à la nationalité américaine ou mexicaine. Le siège du tribunal est fixé à La Haye et les débats commenceront le 15 septembre. Le protocole réglait aussi toutes les grandes lignes de la procédure en s'inspirant des articles de l'acte du 26 juillet 1899.

Le 1er octobre, après quinze jours d'audience, les arbitres : Sir Edw. Fry, membre du Conseil privé de S. M. B., et M. de Martens, membre du Conseil du ministère impérial des Affaires Étrangères à St-Pétersbourg, pour les États-Unis, et M. Asser, membre du conseil d'Etat des Pays-Bas, et M. Savornin Lohman, ancien ministre hollandais, pour le Mexique, qui avaient désigné M. Matzen, professeur à l'Université de Copenhague comme surarbitre, s'ajournaient *sine die* pour le prononcé du jugement ; et dès le 14 octobre en présence des agents des deux gouvernements, le Président donnait lecture, en séance publique, de la sentence, dont le dispositif est ainsi conçu :

Par ces motifs, le Tribunal d'arbitrage décide et prononce à l'unanimité ce qui suit :

« 1° Que la dite réclamation des États-Unis d'Amérique au profit de l'archevêque de San-Francisco et de l'évêque de Monterey est régie par le principe de la *res judicata*, en vertu de la sentence arbitrale de Sir Edward Thornton du 11 novembre 1875 amendée par lui le 24 octobre 1876 ;

« 2° Que, conformément à cette sentence arbitrale, le gouvernement de la République des États-Unis mexicains devra payer au

gouvernement des États-Unis d'Amérique la somme d'un million quatre cent vingt mille six cent quatre vingt-deux dollars du Mexique et soixante-sept cents (1.420.682,67 0/0 dollars du Mexique) en monnaie ayant cours légal au Mexique, dans le délai fixé par l'article dix du protocole de Washington du 22 mai 1902; cette somme constituera le versement total des annuités échues et non payées par le gouvernement de la République mexicaine, savoir de la rente annuelle de quarante-trois mille cinquante dollars du Mexique et quatre-vingt-dix-neuf cents (43.050,99 0/0 dollars du Mexique) depuis le 2 février 1869 jusqu'au 2 février 1902;

« 3° Le gouvernement de la République des Etats-Unis mexicains paiera au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, le 2 février 1903 et chaque année suivante à cette même date du 2 février à perpétuité, la rente annuelle de quarante-trois mille cinquante dollars du Mexique et quatre-vingt-dix-neuf cents (3.050,99 0/0 dollars du Mexique, en monnaie ayant cours légal au Mexique.

« Fait à La Haye, dans l'Hôtel de la Cour permanente d'arbitrage en triple original, le 14 octobre 1902 ».

CHAPITRE II

TRIBUNAL DE LA HAYE. — AFFAIRE DU VÉNÉZUÉLA ET DES PUISSANCES

—

Ce litige entre le Mexique et les État-Unis jugé par le premier tribunal constitué suivant la convention du 29 juillet 1899 était un différend d'ordre privé n'engagent nullement des questions d'honneur d'État à État, et les meilleurs esprits se montraient très sceptiques sur l'avenir d'une pareille assemblée : « On avait eu, comme l'a écrit un publiciste, un lever de rideau; il fallait la grande pièce. » Une des difficultés, et non des moindres, soulevée par le règlement du conflit vénézuélien devait nous fournir l'occasion de voir cette pièce à la scène.

Pour la répartition des 30 0/0 du revenu des douanes de la Guaïra et de Puerto-Cabello affecté au paiement des réclamations que les commissions mixtes devaient examiner, l'accord n'avait pu, nous le savons (1), s'établir entre les divers États créanciers du Vénézuéla comme le constataient les trois protocoles du 13 février 1903.

(1) Voir pp. 121-126.

Les puissances bloquantes invoquaient un droit de préférence sur ces 30 0/0, tiré de leur qualité de belligérantes, tandis que les autres nations et le Vénézuéla lui-même prétendaient n'admettre qu'un paiement par contribution. Telle est la grave question, non seulement juridique, mais intéressant encore directement les susceptibilités d'amour-propre national, que les protocoles du 13 février et ceux intervenus postérieurement renvoyaient à l'arbitrage. Celui-ci fut organisé le 7 mai 1903 par les trois compromis (1) identiques de Washington

(1) Voici le texte du protocole anglo-vénézuélien :

Considérant qu'un protocole a été signé entre le Vénézuéla, d'une part, et l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Espagne, la Belgique, la Hollande, la Suède et la Norvège, et le Mexique, d'autre part, contenant certaines conditions au sujet desquelles on s'est entendu pour le règlement des réclamations contre le Vénézuéla,

Et considérant que certaines autres questions soulevées de par l'attitude prise par les gouvernements de l'Angleterre, de l'Allemagne et de l'Italie en vue du règlement de leurs réclamations n'ont pas été susceptibles d'être réglées par les méthodes diplomatiques ordinaires ; et considérant que les pouvoirs intéressés sont résolus à soumettre ces questions à l'abitrage conformément aux dispositions de la Convention pour la solution pacifique des conflits internationaux, signée à La Haye le 29 juillet 1899.

Les gouvernements du Vénézuéla et de la Grande-Bretagne ont, en vue d'une entente, autorisé leurs représentants qui sont pour le Vénézuéla M. Herbert W. Bowen dûment autorisé par le gouvernement du Vénézuéla, et pour l'Angleterre : Son Excellence sir Michaël-Henry Herbert, ambassadeur extraordinaire de Sa Majesté et membre plénipotentiaire auprès des États-Unis d'Amérique, à conclure l'arrangement suivant :

Article I. — Le point de savoir si oui ou non l'Angleterre, l'Alle-

qui furent signés respectivement par les représentants du Vénézuéla et de chacun des alliés, et qui réservaient à tous les pays créanciers le droit d'intervenir comme parties à l'instance. C'est ainsi que les États-Unis, la France, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et Norvège, le Mexique adhérèrent à cette convention.

magne et l'Italie recevront un traitement préférentiel ou séparé dans le paiement de leurs droits contre le Vénézuéla, sera soumis pour décision finale au Tribunal de La Haye.

Le Vénézuéla ayant convenu de mettre de côté 30 0/0 des revenus de la douane de la Guaïra et Puerto-Cabello pour le paiement des droits de toutes les nations contre le Vénézuéla, le Tribunal de La Haye décidera comment les dits revenus seront répartis entre les puissances bloquantes d'une part et les autres puissances créancières d'autre part et sa décision aura force de loi.

S'il n'est pas donné de traitement préférentiel ou séparé aux puissances bloquantes, le Tribunal décidera comment les dits revenus seront partagés entre toutes les puissances créancières, et les parties s'accordent à dire que le Tribunal, dans ce cas, ne tiendra compte, en ce qui concerne le paiement des droits en dehors des 30 0/0, d'aucune préférence dont pourrait jouir l'une des puissances créancières, et il tranchera, par suite, la question de la distribution, de telle sorte qu'aucune puissance n'obtienne de traitement préférentiel et sa décision aura force de loi.

Art. II. — Les faits dont dépendra la décision des questions posées dans l'art. I seront certifiés de la manière que le Tribunal disposera.

Art. III. — Le tsar aura ensuite à choisir parmi les membres de la Cour permanente de La Haye trois arbitres pour constituer le Tribunal qui réglera les questions à lui soumises par cet accord. Aucun des arbitres ainsi choisi ne sera un citoyen ou un sujet d'aucun des États signataires. Le Tribunal se réunira le 1er septembre 1903 et rendra sa décision dans les six mois.

Art. IV. — Les débats se feront en anglais, mais les arguments peuvent avec la permission du Tribunal être produits dans une autre

I

CONSTITUTION DU TRIBUNAL.

Conformément à l'article 24 de l'acte de La Haye de 1899, le choix des arbitres appelés à constituer le tribunal devait s'effectuer dans la liste générale des membres de la Cour permanente. Dans la crainte de ne pouvoir se mettre immédiatement d'accord pour désigner les juges, les puissances préférèrent confier à l'empereur de Russie le soin de nommer trois arbitres pris en dehors des ressortissants des nations intéressées.

Le tsar choisit, en premier lieu, M. Nicolas Mouravieff, ministre de la justice de Russie, secrétaire d'État, puis M. Lardy, ministre plénipotentiaire de Suisse à Paris, et enfin, M. le professeur Matzen, ancien surarbitre du conflit des Fonds pieux de Californie. Mais par

langue. A moins d'une convention extraordinaire la procédure sera réglée par la Convention de La Haye, du 29 juillet 1899.

Art. V. — Le Tribunal devra, d'après les dispositions de l'article 57 de la Convention internationale du 29 juillet 1899 décider, en outre, comment, quand et par qui les frais de cet arbitrage seront payés.

Art. VI. — N'importe quelle nation ayant des droits contre le Vénézuéla peut se porter partie à l'arbitrage conclu par le présent arrangement.

Fait à Washington, le 7 mai 1903.

(Signé) Herbert W. Bowen.
(Signé) Michaël Henry Herbert.

la suite des nationaux suisses et danois formulèrent à leur tour des réclamations contre le Vénézuéla, et de ce chef, M. Lardy et M. Matzen furent obligés de se démettre des hautes fonctions à eux conférés. C'est là un point qui mérite quelques observations. Cette règle du choix des arbitres de nationalité étrangère à celle des parties litigantes, précisément à cause des complications et des retards qu'elle entraîne, peut sembler à juste titre assez discutable, on l'a défendue en disant qu'on ne pouvait peut-être attendre une entière liberté de recherches et une complète indépendance du jugement de la part d'arbitres désignés par l'État dont ils sont ressortissants et naturellement enclins à ne point trop charger leur pays. Mais n'est-ce pas décourager les gouvernements de s'en remettre à l'arbitrage, que de leur enlever cette certitude de voir au sein même du Tribunal leurs conclusions très exactement et plus fortement mises en relief ? Pour concilier les choses, M. le professeur L. Renault (1) propose de laisser les deux parties désigner chacune deux arbitres dont un seulement de leur nationalité : de la sorte sur cinq membres le Tribunal en comprendrait trois étrangers aux nations en litige. C'est là une solution ingénieuse qui favoriserait singulièrement le succès de l'arbitrage international.

Dans le procès qui nous occupe, l'audience d'ouverture du Tribunal, que les protocoles du 7 mai avaient

(1) L. Renault. *Op. cit.*, p. 50.

fixée au 1er septembre, fut ajournée à un mois par M. Mouravieff, seul juge présent à La Haye. Il était seulement dressé un procès verbal de carence, signé par M. de Ruyssenaers, secrétaire général. C'était là un retard purement accidentel, et, de ce chef, l'institution créée en 1899, ne mérite vraiment pas les ironies que ne manquèrent pas de lui décocher les adversaires du mouvement arbitral. Du reste, les deux sièges ne restèrent pas longtemps sans titulaires. M. de Lammasch, membre de la Chambre Haute d'Autriche, professeur de Droit international et M. de Martens, l'éminent professeur de l'Université de Saint-Pétersbourg, membre du Conseil du Ministère des Affaires Étrangères, devaient les occuper.

II

AUDIENCE DU 1er OCTOBRE 1903.

Le 1er octobre, à La Haye, dans la patrie du véritable fondateur du droit des gens, dans le pays de Grotius, la plus haute juridiction du monde pouvait enfin se réunir. Remarquons-le, tout d'abord, le cours des débats et la procédure adoptée, calqués sur le mode de fonctionnement des tribunaux privés, simplifieront beaucoup la mise en marche de ce nouveau rouage. Dès l'ouverture de la séance, le Président précédemment choisi par les co-arbitres, M. de Mouravieff, déclara le

tribunal constitué et prononça l'admirable discours suivant :

« Il me paraît presque superflu de signaler, en ce moment solennel, à l'attention de l'illustre assistance la haute portée de cette nouvelle manifestation de l'action judiciaire mondiale, devenue permanente et régulière depuis que les nations du monde civilisé, en promulguant la Convention de La Haye, ont proclamé l'équité intermédiaire suprême, quoique idéale, de leurs différends, sinon de leurs destinées. Et vraiment, que pourrait-on donc ajouter à cette superbe évidence que nous constatons, avec une satisfaction profonde, les sympathies chaque jour croissantes des peuples entiers et de l'élite des sociétés humaines pour la pensée généreuse de l'arbitrage international, organe fidèle et ferme rempart de la paix; que nous sommes heureux d'avoir été désignés à faire encore un pas en avant dans la marche progressive de ce principe fécond et vivace, à travers les épines et les ronces d'une voie fraîchement tracée, malgré les obstacles multiples disséminés sur son chemin. Toutefois, je me reprocherais de passer sous silence la signification particulièrement élevée de la réunion actuelle. Dans l'ordre chronologique, elle est la deuxième tenue sous le régime de la Convention du 29 juillet 1899, mais c'est la première due à l'assentiment et au concours de la pluralité des puissances de la vieille Europe, d'habitude si lente à se départir des pratiques anciennes et des procédés invétérés. Et ce qui fait ressortir, ce qui rehausse singulièrement la gravité toute exceptionnelle de notre mission arbitrale, c'est que, pour la première fois, elle apparaît aujourd'hui dans sa conception la plus sublime, dans son application la plus salutaire, d'arrêter, d'enrayer les sanglantes calamités de la guerre. Ne l'oublions jamais, le canon, déjà grondant sur les côtes d'un petit pays lointain, fut remplacé par la voix pacifique du jurisconsulte, la force a reculé, s'est inclinée — puisse-t-elle le faire toujours ? — devant le droit. »

Après la désignation de M. Ruyssenaers comme secrétaire général du Tribunal assisté de quatre sous-secrétaires, après l'appel des délégués des puissances, M. de Mouravieff posa la question importante de la langue qui serait employée pendant les débats. Ce point n'était pas dépourvu d'un intérêt essentiel quant aux précédents à créer pour les procès à venir. Les délégués indiquèrent leurs préférences, et, le lendemain 2 octobre, le Tribunal rendait sa sentence sur cette matière préjudicielle :

Le tribunal arbitral,

Considérant,

« Que l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Vénézuéla, par le protocole du 7 mai 1903 signé à Washington, ont déclaré (art. IV) la langue anglaise comme la langue adoptée pour la procédure (Proceedings).

« Qu'aucune des puissances adhérentes au susdit protocole, excepté la France, n'a fait de réserves formelles concernant la stipulation sus-mentionnée ;

« Que les réserves faites par la France n'ont soulevé aucune opposition formelle de la part des puissances intéressées ;

« Considérant que la décision du tribunal sur les langues à employer n'implique aucune préférence à donner à une langue quelconque, mais qu'elle est inspirée seulement par des considérations de convenance ayant trait uniquement à ce cas spécial ;

« Qu'il est impossible d'exiger des membres du Tribunal et des représentants des parties l'emploi des langues qui ne leur sont pas familières ; et d'autre part que la langue française est pratiquée généralement dans toutes les réunions et transactions internationales.

Décide :

« 1° Les procès-verbaux, les discussions et la sentence du tribunal d'arbitrage seront rédigés en anglais et en français. Les deux rédactions auront la même valeur authentique et juridique ;

« 2° Les mémoires écrits ou imprimés seront présentés en langue anglaise et pourront être accompagnés d'une traduction dans la langue du pays par lequel ils seront produits ;

« 3° Les débats devant le tribunal pourront avoir lieu en anglais ou en français. »

Nous retrouvons là, et la constatation est curieuse, la forme des jugements qui statuent sur les intérêts particuliers avec les motifs, ensemble de raisons sur lesquelles les juges se sont appuyés pour justifier leur sentence, et le dispositif qui est la solution précisée du litige.

Aux termes de l'article 46 de la Convention de La Haye, relatif à la chose jugée, du fait de la décision rendue, toute nouvelle discussion sur ce point spécial eût dû être arrêtée ; et pourtant, tant il est vrai que malgré la haute sagesse de ces magistrats toute institution récente ne peut fonctionner sans quelque défaillance de principe, le Tribunal laissa, contrairement aux règles reconnues, des délégués reprendre la parole après le prononcé de ce jugement et formula même une déclaration complémentaire.

Une autre question capitale que le Tribunal fut appelé à examiner avant de passer à l'étude du fond du litige était celle de savoir dans quel ordre seraient communiquées les conclusions et se prononceraient les plaidoi-

ries des avocats des puissances. Deux procédures bien connues pouvaient être adoptées : la procédure de contribution ou la procédure d'ordre, suivant qu'un privilège serait rejeté ou admis pour les créances des nations alliées, Angleterre, Allemagne et Italie. Or l'exercice du procès avait trait précisément à cette question de droit préférentiel et il ne fallait donc songer ni à l'une ni à l'autre de ces procédures. Aussi Me Clunet, avocat à la Cour d'appel de Paris, un des agents français, présenta au nom des puissances non bloquantes des conclusions tendant à qualifier de demanderesses les nations alliées parce qu'elles avaient à faire la preuve du prétendu privilège qu'elles invoquaient.

Pour : la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège. Parties défenderesses.

Contre : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie. Parties demanderesses.

Plaise au tribunal arbitral.

« Attendu que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie réclament un traitement préférentiel au détriment des autres puissances qui ont des créances à faire valoir contre le Vénézuéla ;

« Attendu qu'elles demandent ainsi un véritable privilège contraire au droit commun, d'après lequel les divers créanciers d'un même débiteur ont des droits égaux sur les biens de celui-ci, à moins d'un droit de préférence expressément reconnu par le droit ;

« Attendu que, c'est un principe général que toute partie demanderesse doit d'abord faire connaître les motifs de sa demande et que la partie défenderesse répond ensuite ;

« Par ces motifs :

« Décider que, dans le plus bref délai possible à fixer par le tribunal ;

« 1° L'Allemagne, la Grande Bretagne et l'Italie communiqueront aux autres puissances leurs conclusions motivées à l'appui de leur prétention ;

« 2° Que dans un délai raisonnable à fixer par le Tribunal, les autres puissances répondront aux précédentes conclusions ;

« Le 2 octobre 1903.

« Signé : Ch. WOESTE,
« Marquis de VILLASINDA,
« L. RENAULT,
« WECKHERLIN,
« Pour les Pays-Bas, la Suède et la Norvège. »

A l'encontre de cette thèse, l'Allemagne soutint que les puissances bloquantes, possesseurs effectifs du gage des douanes vénézuéliennes, pouvaient aussi bien jouer le rôle de défenderesses, et les autres Etats réclamant une part des 30 0/0 celui de demandeurs. M. Cohen, délégué britannique fit remarquer avec justesse que le Tribunal ne pouvait trancher la question sans préjuger du fond. Aussi demandait-il au Tribunal d'ordonner simplement le dépôt des mémoires et contre-mémoires sans indication de l'ordre à suivre. Ce fut cette solution qui triompha.

« En vertu des articles II et IV du protocole du 7 mai 1903 et et des articles 39, 40, 42, 43 et 49 de la Convention du 29 juillet 1899.

Le tribunal décide :

« 1° Les parties présenteront au Tribunal et se communiqueront mutuellement, en nombre suffisant d'exemplaires, les actes

imprimés ou écrits et les documents contenant les moyens invoqués dans la cause, pas plus tard que le 18 octobre ;

« 2° Les répliques imprimées ou écrites à ces actes et documents pourront être produites par les parties dans les mêmes conditions jusqu'au 2 novembre inclusivement ;

« 3° Après l'expiration de ces délais, mais avant la clôture des débats, les parties ne pourront présenter des actes ou documents que sur une autorisation spéciale du Tribunal et à charge d'en donner connaissance à toutes les autres parties ;

« 4° La prochaine séance du Tribunal pour la discussion orale aura lieu le 4 novembre prochain. »

Il fut décidé d'autre part que les avocats plaideraient dans l'ordre alphabétique (anglais) des pays qu'ils représentaient.

III

MÉMOIRE ET CONTRE-MÉMOIRE FRANÇAIS.

Les questions de procédure de forme étant réglées, on allait pouvoir se mettre à la besogne. Durant le mois d'octobre les échanges de mémoires et de contre-mémoires s'effectuèrent activement. Nous n'entreprendrons pas de les étudier chacun séparément, nous nous bornerons même à l'examen du mémoire et du contre-mémoire français, espérant ainsi par le jeu même de la très savante discussion à laquelle se sont livrés les délégués de la France poser nettement la question et la présenter sur toutes ses faces.

Ce mémoire, signé par les délégués français : M. L. Renault, agent ; Me Clunet, avocat-conseil et Me Fromageot, secrétaire de la délégation, est remarquable de logique et de clarté, se plaçant successivement pour justifier les droits des pacifiques au point de vue du droit, de l'équité, et de l'intérêt général de l'humanité.

Quelle est la situation en fait et en droit des puissances bloquantes d'une part, des puissances pacifiques de l'autre ? Telle est la première question que se posent les conseils français. Lorsque le Vénézuéla proposa 30 0/0 du produit de ses douanes pour les réclamations de seconde ligne dont les commissions mixtes allaient fixer le montant, ce n'était pas là une offre gratuite. Bien au contraire, il a toujours été dans la pensée du président Castro et de M. Bowen, représentant vénézuélien, de considérer ces 30 0/0 comme couvrant les réclamations de toutes les puissances aussi bien intervenantes que non intervenantes. Cette attitude du Vénézuéla s'entend très facilement, car il eût été assurément d'une mauvaise politique de donner un traitement défavorable aux États qui avaient fait preuve à son égard de patience et de longanimité, et d'accorder une préférence aux nations dont les canons avaient grondé sur ses côtes. N'était-ce pas encourager ces États jusque-là pacifiques à user eux aussi de la force pour obtenir satisfaction.

A aucun moment les alliés n'ont eu la possession

effective de ces 30 0/0 de douanes ; par suite ils ne peuvent raisonnablement pas soutenir qu'ils aient été troublés dans leur jouissance du fait des réclamations des autres puissances. Depuis le 1er mars, le représentant de la Banque d'Angleterre, à Caracas reçoit, il est vrai, tous les mois, le prélèvement des droits de douane, mais jusqu'à la décision du Tribunal aucune puissance n'a le droit de les toucher. Toutes sont dans une situation de fait exactement la même, Personne n'est en possession et ne peut se prévaloir de la maxime *Beati possidentes*.

La situation en droit est facile à déterminer. Parmi toutes les puissances, deux groupes nettement distincts; les unes se réclamant du droit commun et demandant à être traitées sur un pied d'égalité, les autres prétendant à un traitement séparé. Celles-ci ne doivent-elles pas être demanderesses et celles-là défenderesses ? Si cette dénomination ne présente plus d'importance au point de vue de l'ordre à suivre dans les échanges de mémoires, elle est cependant d'une grande utilité quant à la charge de la preuve.

Il est une vieille maxime qui résulte du bon sens et de l'équité et s'applique dans tous les pays: *Actori incombit probatio*. C'est à celui qui veut modifier une situation assise à démontrer pourquoi l'état ordinaire des choses doit être changé à son avantage. Or ici l'état de fait est simple: les puissances bloquantes pas plus que les autres ne sont en possession des 30 0/0 des

douanes. Elles réclament un traitement de faveur, c'est donc à elles qu'il appartient d'administrer la preuve de leur droit à une pareille faveur. S'il y a doute, c'est le droit commun qui reprendra son empire.

Ce droit commun quel est-il en cette matière ? A défaut de règles du droit international, il faut bien se reporter aux principes du droit privé. Or le droit civil établit que les biens du débiteur sont l'objet de droits égaux des co-créanciers à moins qu'un de ceux-ci n'ait sur eux une des préférences énumérées par la loi. S'il n'y a pas assez d'actif pour les désintéresser tous, chacun viendra proportionnellement au montant de ses créances, au marc le franc. D'après les principes fondamentaux du droit des gens les États souverains sont égaux entre eux ; et par suite les nations créancières du Vénézuéla « ont un droit égal à la portion de ses ressources que leur débiteur commun a entendu leur affecter également ».

A quel titre les puissantes bloquantes émettent-elles la prétention d'écarter l'application du droit commun ? Est-ce que l'emploi des mesures coercitives va constituer un argument en faveur des alliés ? En laissant de côté les considérations politiques et humanitaires et en n'étudiant que le résultat juridique obtenu, on doit reconnaître que la violence, si elle a pour but de procurer un avantage contre la victime, si elle nuit parfois indirectement aux États étrangers, ne peut en tous cas produire des effets directs contre ces nations tierces. Or

c'est précisément ce qui se passerait si la prétention des puissances était admise.

Les alliés peuvent soutenir que si le Vénézuéla a été amené à composition, c'est grâce à la pression exercée par le blocus. Ils ont rendu service aux autres créanciers, il est donc juste qu'ils soient plus favorablement traités. Mais qu'est-ce en somme que cet important service rendu aux autres puissances? Elles doivent attendre pour toucher quelque chose que les alliés soient complètement désintéressés. Il faut bien avouer qu'un avantage aussi lointain est par là même singulièrement amoindri.

D'autre part, pour justifier leur droit de préférence, les puissances bloquantes ne peuvent arguer des règles du droit civil concernant le créancier qui a fait dans l'intérêt de tous des dépenses utiles et nécessaires pour la conservation et l'amélioration du gage (1), pas plus que celles relatives au gérant d'affaires. Car, si le cocréancier et le gérant d'affaires ont un privilège, ce privilège ne protège que le remboursement des frais et ne s'applique nullement à leurs créances contre le débiteur commun. Mais même ici les puissances n'ont pas droit à ce privilège quant aux dépenses réalisées : car les protocoles du 13 février 1903 ne mentionnent rien au sujet des frais de la guerre, et ceux du 7 mai sont aussi muets à cet égard.

(1) Article 2086, Code civil français.

En admettant même la nécessité de rémunérer les puissances de leur action coercitive fort onéreuse, on doit bien reconnaître que le règlement, sans discussion, de leurs réclamations de premier rang, en espèces ou en traites très courtes, constituait une compensation amplement satisfaisante. Et même est-ce que leur prétention à un paiement immédiat pour les créances de premier rang n'était pas une preuve implicite que les puissances entendaient laisser régir les autres demandes par le droit commun.

Si l'on envisage maintenant les choses sous un angle beaucoup plus large, les exigences des nations bloquantes concordent-elles avec le mouvement contemporain d'idées qui a amené la réunion de la Conférence de la Paix et ne sommes-nous pas en face d'un désaveu de la signature apposée par elles au bas de la Convention du 29 juillet 1899 ? Assurément, l'admission de la prétention des alliés encouragerait dans la suite les États à recourir pour le règlement de leurs réclamations à la violence plutôt qu'aux procédés réguliers et pacifiques. L'institution des tribunaux d'arbitrage sur lesquels on a fondé les plus grandes espérances serait de de moins en moins utilisée. Bien mieux, puisque les nations plus particulièrement favorisées sont celles qui interviennent le plus vite par la force, il va y avoir dans le monde comme une véritable émulation à l'emploi des mesures coercitives contre les peuples de solvabilité douteuse. Le Tribunal consacrerait une prime à la

force, se mettant ainsi en contradiction absolue avec les tendances inspiratrices de son organisation. Ce serait encourager la guerre et toutes ses conséquences déplorables pour les intérêts politiques et économiques de l'humanité toute entière. Or, deux articles de la Convention de 1899 ne disent-ils pas :

Art. 1er. — « En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les États, les puissances signataires conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux. »

Art. 16. — « Dans les questions d'ordre juridique et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler des litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. »

Il faut donc en résumé; que logiquement le tribunal déclare l'égalité entre les États.

Dans une dépêche du 30 janvier 1903, adressée par le marquis de Lansdowne à sir M. Herbert, ambassadeur d'Angleterre à Washington, il était question d'une pratique internationale de nature à justifier le traitement de faveur réclamé par les puissances. Eh bien, des événements récents où se sont trouvées mêlées la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie sont préciséments concluants en sens contraire. Il s'agit de l'expé-

dition dirigée contre la Chine en 1901 par les grandes puissances européennes, les États-Unis et le Japon. Dans la répartition de la somme globale que le Céleste Empire eut à payer à la suite de cette intervention, soit comme indemnité des frais entrainés par les mesures coercitives, soit du chef de la violation de contrats passés avec des étrangers et d'outrages commis par les Boxers, des États tiers : la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Norwège restés étrangers à l'action militaire, à ses dangers et à ses risques, furent admis cependant à concourir sur un pied d'égalité. Ce précédent insigne, en beaucoup de points semblable à la question vénézuélienne, est un argument en faveur de la thèse de la France et des nations pacifiques.

Les délégués français terminaient ce mémoire en demandant au Tribunal arbitral de rejeter le traitement préférentiel conformément à l'article V du protocole du 7 mai 1903 et de mettre les dépens de l'arbitrage à la charge de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Italie.

Dans cet exposé des faits et des moyens relatifs au procès en cours, les agents français avaient répondu à l'avance à presque toutes les argumentations des puissances bloquantes. Il restait cependant quelques points sur lesquels il était nécessaire d'insister à nouveau. Ce fut l'œuvre du contre-mémoire.

Les alliés, répond-il, prétendaient avoir un gage, une

hypothèque antérieure aux réclamations des autres puissances, et s'appuyaient sur la maxime *prior tempore, potior jure.* Il y a là une erreur de fait absolue. Car à aucun moment M. Bowen n'a accepté ou paru accepter l'attribution des 30 0/0 aux puissances bloquantes. Il n'y a jamais eu d'accord formel à ce sujet. Et c'est précisément parce que les tentatives d'entente n'ont pu sur ce point aboutir entre le Vénézuéla et les représentants anglais, allemand et italien, que les protocoles du 13 février ont renvoyé la question à un Tribunal arbitral. Par ces protocoles et les actes signés avec les autres pays jusqu'au 2 avril 1903, les diverses puissances sont sur un pied d'égalité parfaite, en ce sens qu'elles consentent toutes à exécuter la sentence d'un tribunal arbitral.

Aux différents arguments invoqués par les alliés le mémoire italien ajoute (p. 15) que le Tribunal pourrait faire entrer en ligne de compte les dates des divers protocoles. Les États ayant signé les Conventions le 13 octobre passeraient avant les autres. Mais s'il en devait être ainsi, les État-Unis dont le protocole date du 17 février viendraient avant le Mexique et la France. Et même mieux, pour être logique jusqu'au bout, les trois protocoles du 13 qui vraisemblablement n'ont pas été signés au même instant devraient donner suivant l'heure de leur conclusion un traitement meilleur ou inférieur à leurs signataires.

Enfin est-ce que l'Italie dont la participation aux me-

sures coercitives n'a pas été immédiate pourrait être mise au même rang que les deux autres alliés?

Aux termes du *Mémoire allemand*, p. 10, dans les protocoles du 13 février, les protestations des alliés contre les explications de M. Bowen tendant à la distribution des 30 0/0 également entre les divers créanciers subsistent « intactes ». Mais, remarquons-le, une fois ces actes signés, la situation a changé complètement. L'ère des discussions politiques est close et devant le Tribunal arbitral les puissances doivent fournir uniquement des raisons juridiques à l'appui de leurs thèses.

Le même mémoire élève des doutes sur la validité des conventions conclues entre le Vénézuéla et les nations pacifiques. L'article 5 *in fine* du protocole allemand avait cependant réservé d'une façon très précise à ces dernières le droit de devenir parties au procès d'arbitrage contre les trois États.

On s'explique difficilement l'étonnement des alliés en ce qui concerne la prétention des autres nations de partager le fruit de la victoire. Le fruit de la victoire a consisté dans le règlement immédiat des créances de premier rang et ce résultat n'a jamais été contesté par des nations pacifiques. Mais du moins, quant au 30 0/0 il n'y a aucun arrangement définitif entre le Vénézuéla et les alliés. Il n'y a eu qu'une affectation subordonnée à une condition bien déterminée qui est celle de la sentence du Tribunal arbitral.

Doit-on tenir compte, suivant le *Mémoire anglais*, page 7, de la situation respective des puissances intervenantes et du Vénézuéla avant la levée du blocus, alors que les autres pays n'étaient pas en mesure d'exercer pareille pression sur le débiteur commun ? Non, car la question de savoir si les puissances ont trop peu obtenu est purement politique. Et l'on ne doit se placer qu'au point de vue juridique. « Le Tribunal doit dire le droit, il n'a pas à rechercher ce qui aurait pu être fait, mais ce qui a été fait. »

Le *Mémoire anglais* et le *Mémoire allemand* (page 10) établissent que, si toutes les nations sont admises à participer au 30 0/0, la part de chacune sera très minime ; l'amortissement du capital ne pourra s'effectuer que dans un avenir assez éloigné. Ce ne serait pas là les satisfactions promises par le président Castro aux réclamations des alliés. Mais encore une fois la mission du Tribunal, aux termes des protocoles du 13 février et du 7 mai n'est pas de rechercher si du fait du jugement les puissances auront ou non la rémunération espérée. Il ne doit trancher que la question de droit.

Les puissances bloquantes, et en particulier l'Allemagne, invoquent les risques courus, les frais occasionnés par le blocus. Il a été déjà répondu dans le mémoire à cet argument. Ces dépenses sont largement compensées par le traitement de faveur obtenu pour certaines créances : pour les unes paiement immédiat

sans examen, et pour les autres renvoi à l'examen d'une commission mixte dont le rôle est bien restreint à l'avantage des puissances, puisque le Vénézuéla s'est déclaré préalablement responsable.

Enfin les alliés ne peuvent valablement soutenir que s'ils n'ont pas réglé cette question des frais dans les protocoles, c'est sous la condition tacite qu'ils seraient dédommagés par un droit de préférence. Mais alors les nations pacifiques devaient-elles donc payer les dépens de l'attitude désintéressée des alliés vis-à-vis du Vénézuéla ?

Dans sa dernière partie, le contre-mémoire français dont nous venons d'analyser les réfutations passe rapidement sur les arguments d'analogie tirés du droit privé que le mémoire avait déjà combattus à l'avance.

IV

AUDIENCES ET PLAIDOIRIES.

A la fin du mois d'octobre, l'instruction écrite du procès (communications des mémoires, contre-mémoires et documents invoqués par chaque partie) était terminée. Les discussions orales allaient commencer, dès le 4 novembre et durer jusqu'au 13 novembre. Le président, M. de Mouravieff, qui dirigera les débats en français, déclare la séance ouverte et donne la parole au délégué

de la Belgique, la première puissance dans l'ordre alphabétique anglais. Ce fut M. Woeste, avocat à la Cour de cassation belge, qui commença le feu des plaidoiries.

L'orateur croit nécessaire de déterminer réellement la compétence du Tribunal d'arbitrage qui a pour but : 1° de décider comment la répartition des 30 0/0 des douanes du Vénézuéla doit se faire ; 2° de chercher si les trois puissances bloquantes jouissent d'un privilège pour les créances de leurs nationaux ; 3° d'examiner si telle ou telle créance n'a pas obtenu des avantages particuliers devant exercer leur influence sur la répartition de 30 0/0.

Pour ce qui est de la première question, la justice et les termes mêmes du protocole du 7 mai démontrent que les diverses puissances doivent recevoir un traitement égal à moins de titres spéciaux.

Or, ici, aucune des nations litigantes ne doit bénéficier d'un privilège. Car les mesures coercitives dont les alliés ont fait usage ne peuvent constituer la source d'un droit, ni être retenues par un tribunal de paix qui a pour but essentiel d'assurer le respect du droit.

Admettre ce privilège, ce serait inciter les Etats à recourir aux procédés violents et leur faire oublier la voie de l'arbitrage ou même des négociations pacifiques.

Les puissances bloquantes ne se sont pas emparées des douanes vénézuéliennes et ne peuvent donc pas invoquer l'existence d'un gage entre leurs mains.

Elles sont, d'autre part, mal venues à soutenir qu'elles ont rendu service aux autres créanciers en amenant le gouvernement de Caracas à résipiscence. Car c'est singulièrement faire les affaires des autres que de prétendre être remboursé avant eux.

M. Woeste s'est ensuite basé sur le précédent de la guerre de Chine, dont les délégués français avaient, nous le savons, déjà argumenté dans leur mémoire, et termine son discours en passant en revue les différentes créances belges.

L'avocat de la Belgique s'était placé exclusivement sur le terrain du droit. Me Clunet qui plaida ensuite au nom de la France, discuta surtout le point de vue « du fait ». D'après lui, il résulte de toute la conversation diplomatique échangée entre les divers gouvernements depuis le début du conflit, qu'il n'avait jamais été dans la pensée des « bloquantes » de prétendre à un traitement séparé. Si les autres nations n'étaient point intervenues, les armes à la main pour prendre à la gorge le malheureux Vénézuéla, elles n'en avaient pas moins veillé pacifiquement sur le gage de leurs créances.

Au préalable, les représentants français avaient, au nom du gouvernement de la République, déposé sur la barre du Tribunal d'arbitrage les conclusions suivantes :

Plaise au Tribunal :

Attendu qu'il résulte clairement des négociations qui ont précédé les protocoles du 13 février, telles qu'elles sont révélées

par la correspondance diplomatique, qu'à aucun moment il n'y a eu entre le Vénézuéla et les puissances bloquantes un accord pour l'attribution à celles-ci des 30 0/0 sans condition;

Attendu qu'il n'y a eu de la part du Vénézuéla qu'une attribution de ces 30 0/0 à toutes les puissances pour certaines catégories de réclamations et que, l'entente n'ayant pu se faire sur ce point, les parties sont convenues de soumettre la question à un Tribunal arbitral;

Attendu que, devant le Tribunal, toutes les parties se présentent sur le pied de l'égalité, aucune n'ayant l'avantage de la possession;

Attendu que le Tribunal, chargé de dire le droit, doit se décider d'après des considérations juridiques et non d'après la situation de fait qui existait lors de la signature des protocoles du 13 février: qu'il ne saurait, en effet, appartenir au Tribunal de rétablir cette situation dont les puissances bloquantes ont tiré les conséquences qui leur convenaient en signant ces protocoles;

Attendu que c'est aux puissances bloquantes à prouver l'existence du droit de priorité qu'elles réclament, ce qu'elles ne font pas;

Attendu qu'en effet, ce traitement préférentiel ne se justifie, ni par les principes du droit, ni par ceux de l'équité, ni par la pratique internationale;

Attendu que la règle est l'égalité entre les créanciers comme entre les États;

Attendu que l'analogie du droit privé ne saurait être invoquée en faveur des puissances bloquantes, puisque, si le créancier qui fait des frais pour la conservation du gage commun, jouit d'un privilège, c'est uniquement pour sa créance provenant de ses frais et non pour les autres créances qu'il peut avoir; que, d'ailleurs, d'après les circonstances de la cause, les puissances bloquantes ne sauraient réclamer les frais de leurs opérations ni au Vénézuéla, ni aux puissances pacifiques;

Attendu que les puissances bloquantes ont tiré des avantages positifs et non insignifiants de leur intervention, soit par le paiement immédiat de certaines créances dispensées de toute vérification, soit par le règlement d'autres réclamations également soustraites à la discussion ;

Attendu que les puissances bloquantes prétendent vainement que des neutres n'ont pas le droit d'intervenir entre le vainqueur et le vaincu pour priver le premier des fruits de sa victoire ;

Attendu que cette intervention ne s'est pas produite après le règlement, entre le vainqueur et le vaincu, des conséquences de la défaite ; qu'au contraire, elle a été prévue dans le règlement même et qu'elle a été ainsi acceptée par les belligérants eux-mêmes ;

Attendu que le principe de l'égalité a été reconnu sans difficulté lors de l'expédition de Chine de 1901 ; que ce précédent est d'autant plus important à relever que les puissances bloquantes y ont participé et que les puissances qui étaient intervenues militairement et qui admettaient les autres à concourir avec elles étaient manifestement en situation de faire prévaloir une solution contraire ;

Attendu, enfin, que le refus de tout traitement préférentiel aux puissances bloquantes se recommande encore par les graves conséquences qu'entraînerait la solution contraire de nature à provoquer des actes de violence, ce qui serait manifestement en désaccord avec le texte et l'esprit de la Convention de 1899 qu'ont signée les puissances bloquantes comme les puissances neutres ;

Attendu que le traitement préférentiel étant écarté, le Tribunal a pour mission de dire comment les 30 0/0 des revenus des douanes seront répartis entre toutes les puissances créancières ;

Attendu que le Tribunal doit pourvoir aux mesures nécessaires à la mise en exécution de son jugement ;

Attendu que, d'après le compromis, le Tribunal doit décider par qui seront payés les frais de l'arbitrage ; que c'est une règle

généralement admise que la partie qui succombe dans sa prétention supporte les frais du litige ;

Par ces motifs,

1° En ce qui concerne la mission donnée au Tribunal arbitral par les paragraphes 1 et 2 de l'article 1er des protocoles de Washington du 7 mai 1903 (traitement égal ou préférentiel).

Déclarer que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie n'ont droit à aucun traitement préférentiel sur les 30 0/0 des revenus des douanes des ports de la Guaïra et de Puerto-Cabello, cédés par le Vénézuéla aux diverses puissances créancières ;

Déclarer, en conséquence, que le produit de ces 30 0/0 sera réparti proportionnellement au montant des créances qui, d'après les protocoles intervenus entre les parties, sont admises à cette répartition ;

2° En ce qui concerne la mission subsidiaire donnée au Tribunal arbitral par le paragraphe 3 de l'article 1er des protocoles du 7 mai 1903 (répartition des 30 0/0, en cas de traitement non préférentiel).

Donner acte à la France de ce qu'elle dépose sur le bureau du Tribunal les états des réclamations contre le Vénézuéla énoncées dans les annexes ci-après :

Fixer un bref délai sur lequel, sous peine de forclusion, les états des créances devront être produits ;

Dire que la France sera admise sur les 30 0/0 dont il s'agit, pour la somme globale de 2.667.537 bolivars ou francs 26 c. qui résulte des sentences prononcées par la Commission mixte instituée en vertu du protocole franco-vénézuélien du 27 février 1903 ;

Dire et juger que, sur le vu d'une exposition officielle du jugement à intervenir délivrée par M. le Secrétaire général du Tribunal, le représentant de la Banque d'Angleterre à Caracas, ou tout autre dépositaire des fonds provenant des 30 0/0 dont il s'agit, devra remettre au mandataire du gouvernement de la République française, à ce désigné, et sur sa simple quittance,

la part afférente à la France dans les dits fonds, aux époques déterminées pour leur répartition.

Quoi faisant, les dits dépositaires seront bien et valablement déchargés.

3° En ce qui concerne les frais d'arbitrage (application de l'article V des protocoles du 7 mai 1903).

Condamner l'Allemagne, la Grande-Bretage et l'Italie à supporter les frais d'arbitrage.

Et le Tribunal fera justice.

La troisième plaidoirie devait être développée, cette fois à l'appui de la thèse des alliés, et en langue anglaise par le délégué allemand, M. Bueny, consul général d'Allemagne à New-York. Après avoir fait l'historique des négociations diplomatiques restées infructueuses entre son gouvernement et le Vénézuéla depuis 1901, l'orateur s'applique à réfuter les arguments des nations pacifiques et insiste plus particulièrement sur le profit qu'elles tireraient d'un blocus dont les charges incombent uniquement à l'Allemagne, à la Grande-Bretagne et à l'Italie.

Ce fut le tour ensuite du premier délégué d'Angleterre, sir Robert B. Finlay, membre du Parlement, attorney général, qui réclame au nom de son pays, en des termes précis et énergiques, « non pas un traitement de faveur, mais une mesure d'équité ». Se refusant à admettre un parallèle possible entre les règles du droit privé, et cette matière qui relève uniquement du droit public, il justifie la prétention de l'Angleterre à une situation privilégiée par les dé-

penses et les troubles de toutes sortes entraînés par la guerre.

Sans l'intervention à main armée des alliés, le Vénézuéla n'aurait pas aussi promptement consenti à effectuer les 30 0/0 de ses revenus douaniers au paiement de ses obligations, et il faut bien avouer que les démonstrations navales des puissances n'ont rien de contraire au droit des gens.

Enfin, les nations pacifiques ne peuvent se plaindre. Elles ne sont pas écartées de la répartition des 30 0/0 des douanes. Elles viendront seulement à leur rang, après les créanciers privilégiés qui sont les gouvernements anglais, allemand et italien.

Après l'audition de deux autres orateurs britanniques, M. Arthur Cohen et M. H. Erle Richards, M. le commandeur Augusto Pierantoni, sénateur, professeur de droit international à Rome, prit la parole en français pour le gouvernement italien. Dans ses conclusions, le conseil italien commence par déclarer qu'il est impossible d'assimiler les nations à des particuliers : Le Tribunal international n'est pas un tribunal civil d'arrondissement ou un tribunal de commerce, et l'on ne peut soumettre les États au droit civil français ou à un principe d'analogie. Il continue en posant cette question très adroite : S'il faut admettre que la force ne peut pas légitimer un droit, comment les nations pacifiques acceptent-elles de venir par contribution sur les 30 0/0 que la violence seule a pu arracher au Vénézuéla ?

En plus des droits que leur confère l'antériorité de dates de leurs protocoles du 13 février et 7 mai 1903, les puissances bloquantes ont en ceux-ci un titre valable : tel n'est pas le cas des États pacifiques. En effet, ces conventions doivent être soumises à la ratification des Gouvernements et à l'approbation du pouvoir législatif. Eh bien, il est certain que ni le Mexique, ni les États-Unis, ni les chefs des autres États n'ont donné leur consentement aux compromis. Et, d'autre part, le Congrès vénézuélien a bien approuvé les protocoles signés avec les alliés, mais il a refusé au président le droit de violer la Constitution dans ses rapports avec les « pacifiques ». Remarquons, en passant, que cette critique des protocoles était assez osée, Les compromis sont des traités entre deux puissances et il n'appartient pas aux tiers de se prévaloir du droit d'exciper de leur nullité.

Cette méconnaissance de la validité des compromis devait faire l'objet de reproches très vifs de la part du jeune agent de l'Espagne, M. le marquis de Villasinda, qui prononça sa plaidoirie après celles du délégué Pardo, pour le Mexique, et de M. de Weckerlin, ministre des Pays-Bas, plaidant aussi pour la Suède et la Norvège tous en langue française. Me Clunet, choisi comme second avocat de l'Espagne mit en relief le danger, au point de vue de l'amélioration des rapports internationaux, d'un droit préférentiel accordé à des pays belligérants sur des États pacifiques.

Le délégué américain, M. W.-L. Penfield, au nom

du Vénézuéla, se contenta de procéder à l'examen des divers documents. Les discours de M. Tomsield, représentant des États-Unis, et de M. José de Paul, nouveau conseil du Vénézuéla, terminèrent le 10 novembre la série des plaidoiries proprement dites.

Les répliques allaient commencer aussitôt et le 13 novembre, le président, M. de Mouravieff, put déclarer la clôture des débats, et l'ajournement du tribunal *sine die* pour le prononcé du jugement.

Ce fut le 22 février 1904 que le tribunal d'arbitrage rendit sa sentence. Le texte du jugement est ainsi concu :

V

JUGEMENT ET EXAMEN CRITIQUE.

Le Tribunal d'arbitrage, constitué en vertu des protocoles signés à Washington le 7 mai 1903, entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, d'une part, et le Vénézuéla, d'autre part.

Considérant que d'autres protocoles ont été signés à cet effet entre la Belgique, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, le Mexique, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège, d'une part, et le Vénézuéla, d'autre part ;

Considérant que tous ces actes constatent l'accord de toutes les parties contractantes relativement au règlement des réclamations contre le gouvernement vénézuélien ;

Considérant que diverses autres questions, résultant de l'action des gouvernements d'Allemagne, de Grande-Bretagne et d'Italie

concernant le règlement des réclamations, n'étaient pas susceptibles d'une solution par la voie diplomatique ordinaire ;

Considérant que les puissances intéressées ont décidé de résoudre ces questions en les soumettant à l'arbitrage, conformément aux dispositions de la convention signée à La Haye le 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux ;

Considérant qu'en vertu de l'article 3 des protocoles de Washington du 7 mai 1903, S. M. l'Empereur de Russie a été invitée par toutes les puissances intéressées à désigner parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye trois arbitres, qui formeront le tribunal d'arbitrage chargé de résoudre et de régler les questions qui lui seront soumises en vertu des protocoles sus-mentionnés ;

Attendu qu'aucun des arbitres ainsi désignés ne pourrait être citoyen ou sujet de l'une quelconque des puissances signataires ou créancières, et que le tribunal devrait se réunir à La Haye le 1er septembre 1903 et rendre sa sentence dans le délai de six mois ;

S. M. l'Empereur de Russie, en se rendant au désir de toutes les puissances signataires des protocoles sus-mentionnés de Washington du 7 mai 1903, a daigné nommer comme arbitres les membres suivants de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye :

S. Exc. M. N. V. Mouravieff, secrétaire d'État de S. M. l'Empereur de Russie, conseiller privé actuel, ministre de la justice et procureur général de l'empire de Russie ;

M. H. Lammasch, professeur de droit pénal et de droit international à l'Université de Vienne, membre de la Chambre des Seigneurs du Parlement autrichien, et

S. Exc. M. F. de Martens, docteur en droit, conseiller privé, membre permanent du Conseil du ministère des Affaires Étrangères de Russie, membre de l'Institut de France ;

Attendu que, par des circonstances imprévues, le tribunal d'arbitrage ne put être constitué définitivement que le 1er octobre

1903, les arbitres dans leur première réunion du même jour en procédant, conformément à l'article 34 de la convention du 29 juillet 1899, à la nomination du président du tribunal, ont élu comme tel S. Exc. M. Mouravieff, ministre de la justice ;

Et attendu qu'en vertu des protocoles de Washington du 7 mai 1903, les sus-mentionnés arbitres, réunis en tribunal d'arbitrage légalement constitué, devait décider conformément à l'article 1er des protocoles de Washington du 7 mai 1903 ce qui suit :

« La question de savoir si l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont ou n'ont pas droit à un traitement préférentiel ou séparé pour le paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla et la trancher sans appel ;

« Le Vénézuéla ayant consenti à mettre de côté 30 0/0 du revenu des douanes de la Guayra et de Puerto-Cabello pour le paiement des réclamations de toutes les nations contre le Vénézuéla, le tribunal de La Haye décidera comment ces recettes seront réparties entre les puissances qui ont effectué le blocus d'une part, et les autres puissances créancières d'autre part, et sa décision sera sans appel ;

« Si un traitement préférentiel ou séparé n'est pas accordé aux puissances bloquantes, le tribunal décidera comment les susdits revenus seront répartis entre toutes les puissances créancières et les parties conviennent que, dans ce cas, le tribunal prendra en considération, par rapport aux paiements à effectuer au moyen des 30 0/0 tout droit de préférence ou gage sur les revenus dont serait titulaire l'une quelconque des puissances créancières, et le tribunal tranchera en conséquence la question de répartition, de façon qu'aucune puissance ne jouisse d'un traitement préférentiel, et sa décision sera sans appel. »

Attendu que les sus-mentionnés arbitres ayant examiné avec impartialité et soin tous les documents et actes présentés au tribunal d'arbitrage par les agents des puissances intéressées dans ce litige, et ayant entendu avec la plus grande attention les plai-

doiries orales prononcées devant le tribunal par les agents et conseils des parties en litige ;

Considérant que le Tribunal, en examinant le présent litige devait se régler d'après les principes du droit international et les notions de la justice ;

Considérant que les différents protocoles signés à Washington depuis le 13 février 1903 et particulièrement les protocoles du 7 mai 1903, dont la force obligatoire ne saurait être mise en doute, forment la base légale de la sentence arbitrale ;

Considérant que le Tribunal d'arbitrage n'est nullement compétent, ni pour contester la juridiction des commissions mixtes arbitrales établies à Caracas, ni pour juger leur action ;

Considérant que le Tribunal ne se reconnaît absolument aucune compétence pour porter un jugement sur le caractère ou la nature des opérations militaires entreprises par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie contre le Vénézuéla ;

Considérant que le Tribunal d'arbitrage n'était pas non plus appelé à décider si les trois puissances bloquantes avaient épuisé dans leur conflit avec le Vénézuéla tous les moyens pacifiques, afin de prévenir l'emploi de la force ; qu'il peut seulement constater le fait que depuis 1901, le gouvernement du Vénézuéla refusait catégoriquement de soumettre son conflit avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne à l'arbitrage proposé à plusieurs reprises et tout spécialement par la note du gouvernement allemand, du 16 juillet 1902 ;

Considérant qu'après la guerre entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, d'une part, et le Vénézuéla, d'autre part, aucun traité formel de paix ne fut conclu entre les puissances belligérantes ;

Considérant que les protocoles, signés à Washington le 13 février 1903, n'avaient point réglé toutes les questions en litige entre les parties belligérantes, en laissant particulièrement ouverte la question de la répartition des recettes des douanes de la Guayra et de Puerto-Cabello ;

Considérant que les puissances belligérantes, en soumettant la

question du traitement préférentiel par rapport à ces recettes au jugement du Tribunal d'arbitrage, sont tombées d'accord que la sentence arbitrale doit servir à compléter cette lacune et à assurer le rétablissement définitif de la paix entre elles ;

Considérant, d'une part, que les opérations de guerre des trois grandes puissances européennes contre le Vénézuéla ont cessé avant qu'elles eussent reçu une satisfaction sur toutes leurs réclamations, et, d'autre part, que la question du traitement préférentiel a été soumise à l'arbitrage, le Tribunal doit reconnaître dans ces faits un témoignage précieux en faveur du grand principe de l'arbitrage dans toutes les phases des conflits internationaux ;

Considérant que les puissances bloquantes, en admettant l'adhésion aux stipulations des protocoles du 13 février 1903, des autres puissances ayant des réclamations à l'égard du Vénézuéla, ne pouvaient évidemment avoir l'intention de renoncer ni à leurs droits acquis, ni à leur position privilégiée de fait ;

Considérant que le gouvernement du Vénézuéla dans les protocoles du 13 février (art. 1er) reconnaît lui-même « en principe le bien-fondé des réclamations » présentées contre lui par les gouvernements d'Allemagne, de Grande-Bretagne et d'Italie.

Tandis que dans les protocoles signés entre le Vénézuéla et les puissances dites neutres ou pacifiques, le bien-fondé des réclamations de ces dernières n'a point été reconnu en principe ;

Considérant que le gouvernement du Vénézuéla jusqu'à la fin de janvier 1903 ne protestait nullement contre la prétention des puissances bloquantes d'exiger des gages spéciaux pour le règlement de leurs réclamations ;

Considérant que le Vénézuéla lui-même faisait toujours durant les négociations diplomatiques une distinction formelle entre « les puissances alliées » et « les puissances neutres ou pacifiques » ;

Considérant que les puissances neutres, qui réclament actuellement devant le tribunal d'arbitrage l'égalité dans la répartition des 30 0/0 des recettes des douanes de la Guayra et de Puerto-

Cabello, n'ont pas protesté contre la prétention des puissances bloquantes à un traitement préférentiel, ni au moment de la cessation de la guerre contre le Vénézuéla, ni immédiatement après la signature des protocoles du 13 février 1903 ;

Considérant qu'il résulte des négociations diplomatiques ayant abouti à la signature des protocoles du 13 février et du 7 mai 1903, que les gouvernements allemand et britannique insistaient constamment sur ce qu'il leur soit donné des garanties pour a sufficient and ponctual discharge of the obligation (Memorandum britannique du 23 décembre 1902, communiqué au gouvernement des États-Unis d'Amérique) ;

Considérant que le plénipotentiaire du gouvernement du Vénézuéla accepta ces réserves de la part des puissances alliées sans la moindre protestation ;

Considérant que le gouvernement du Vénézuéla ne s'engagea qu'à l'égard des puissances alliées à offrir des garanties spéciales pour l'accomplissement des engagements pris par lui ;

Considérant que la bonne foi qui doit régir les relations internationales impose le devoir de constater que les mots all clains, employés par le représentant du gouvernement du Vénézuéla dans ses pourparlers avec les représentants des puissances alliées (statement left in the hands of sir Michael H. Herbert by M. H. Bowen of 23 january 1903) ne pouvaient viser que les réclamations de ces dernières et ne pouvaient se rapporter qu'à celles-ci ;

Considérant que les puissances neutres n'ayant pris aucune part aux opérations de la guerre contre le Vénézuéla, pourraient, sous quelque rapport, profiter des circonstances créées par ces opérations, sans toutefois acquérir des droits nouveaux ;

Considérant que les droits acquis par les puissances neutres ou pacifiques à l'égard du Vénézuéla restent dans l'avenir absolument intacts et garantis par les arrangements internationaux respectifs ;

Considérant qu'en vertu de l'article V des protocoles du 7 mai 1903 signés à Washington, le tribunal « décidera aussi, confor-

mément aux stipulations générales exposées dans l'article LVII de la Convention internationale du 29 juillet 1899, comment, quand et par qui les frais de cet arbitrage seront payés ; »

Pour ces motifs, le Tribunal d'arbitrage décide et prononce à l'unanimité que :

1° L'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont droit à un traitement préférentiel pour le paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla ;

2° Le Vénézuéla ayant consenti à mettre de côté 30 0/0 des revenus des douanes de la Guaïra et de Puerto-Cabello pour le paiement des réclamations de toutes les nations contre le Vénézuéla, les trois puissances ci-dessus nommées ont un droit de préférence au payement de leurs réclamations, au moyen de ces 30 0/0 des recettes des deux ports vénézuéliens ci-dessus mentionnés ;

3° Chaque partie au litige supportera ses propres frais et une part égale des frais du tribunal.

Le gouvernement des États-Unis d'Amérique est chargé de pourvoir à l'exécution de cette dernière dans le délai de trois mois.

Fait à La Haye, à la Cour permanente d'arbitrage le 22 février 1904.

Signé : N. MOURAWIEFF.
Signé : H. LAMMASCH.
Signé : MARTENS.

Cette sentence du 22 février 1904 a causé d'amères désillusions parmi les partisans de la paix. Comment, au prix d'efforts sans nombre, après des années d'une active propagande, malgré l'indifférence hostile de certains gouvernements, la pensée des peuples était parvenue à créer à La Haye la plus haute juridiction qui se pût concevoir, au-dessus des misères et des souf-

frances de l'humanité ? Et ce Tribunal même de la paix vient d'ériger la force en droit, de fonder un droit sur la guerre, en accordant aux puissances bloquantes, aux puissances qui ont usé des moyens de violence, un traitement privilégié, une situation de faveur injustifiable. Loin d'entendre prononcer, par l'admission égale de tous les États aux 30 0/0 des douanes vénézuéliennes, une condamnation tacite de leur conduite brutale, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie voient consacrer leurs prétentions et sortent avec tous les honneurs de la guerre du prétoire international. Quel étrange renversement des choses ! Que de regrets et de déceptions !

Sans prétendre que l'impression pénible produite le 22 février ne soit pas sous beaucoup de rapports légitime, il faut cependant ne point trop se hâter de la partager avant une étude impartiale des termes même du jugement arbitral.

Le Tribunal rappelle que son champ de compétence est nettement délimité par les différents protocoles signés à Washington depuis le 13 février 1903 et particulièrement par les protocoles du 7 mai 1903 dont la force obligatoire ne saurait être discutée. Les dispositions de ces actes sont à cet égard précises :

Article 5 *in fine* du protocole allemand du 13 février : « Tous les différends au sujet du partage des revenus des douanes désignées au paragraphe 1er (douanes de la Guaïra et de Puerto-Cabello), ainsi que du droit de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Italie à la satis-

faction séparée de leurs réclamations, seront, à défaut d'une autre autorité, résolus par la Cour d'arbitrage permanente de La Haye. » C'est ce point et ce point seulement du traitement préférentiel ou égal que le Tribunal doit juger. Il ne peut dépasser les pouvoirs dont les compromis l'ont investi. Aussi n'a-t-il pas à décider si le recours des puissances bloquantes à des mesures coercitives mérite de leur enlever le droit à un privilège à l'encontre des nations pacifiques. Et le Tribunal le déclare avec raison : Il ne se reconnaît absolument aucune compétence « pour porter un jugement sur le caractère ou la nature des opérations militaires entreprises par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie contre le Vénézuéla ».

Sans aller si loin, sans prononcer comme sanction de l'attitude des alliés la déchéance d'un privilège conventionnel, les arbitres n'auraient-ils pas dû se refuser à admettre qu'un droit de priorité pût naître d'actes de violence ? Mais le tribunal n'a pas eu à proclamer un pareil principe. Son examen a porté en fait sur la question des engagements du Vénézuéla. Or les conventions passées soit avec les puissances bloquantes, soit avec les nations pacifiques, diffèrent profondément. Dans les premiers le gouvernement de Caracas reconnaît « en principe le bien-fondé des réclamations » anglaises, allemandes ou italiennes. La même déclaration, c'est là un point capital, n'est pas mentionnée dans les protocoles signés avec les autres États.

D'autre part, la prétention des puissances d'exiger des garanties spéciales n'a point soulevé d'objections de la part du Vénézuéla jusqu'à la fin janvier 1903, celui-ci y avait donc consenti implicitement. Une autre preuve évidente de son adhésion c'est que, pendant les échanges de notes diplomatiques, le Vénézuéla a toujours soigneusement distingué les puissances alliées et les puissances neutres ou pacifiques. Enfin il n'a jamais protesté contre les réserves que les gouvernements de Londres, de Berlin et de Rome mettaient à la cessation des hostilités et qui consistaient en des gages particuliers pour *a sufficient and ponctual discharge of the obligations*.

Le Tribunal est bien forcé de reconnaître que les nations pacifiques n'ont jamais reçu l'offre de garanties pour le règlement de leurs créances. Elles n'ont d'ailleurs réclamé contre les exigences des alliés ni au moment où la guerre a pris fin, ni immédiatement après la signature des protocoles du 13 février. Les puissances bloquantes ont bien admis la possibilité de l'adhésion des autres nations aux dispositions de ces actes, mais rationnellement cette concession ne pouvait entraîner, *ipso facto*, leur renoncement aux droits acquis et à leur situation privilégiée de fait. Ces droits existent, ils ont été souscrits par le Vénézuéla lui-même, les puissances neutres ne peuvent leur faire échec.

Ainsi donc, le Tribunal s'est tenu rigoureusement dans le cercle d'étude qui lui avait été tracé. La question des

actes de guerre et du blocus est laissée à l'écart et ne peut constituer le point de départ ni d'une déchéance, ni d'une préférence. Il ne faut donc pas reprocher aux arbitres d'avoir donné une prime à la force, et les rendre responsables d'une consécration judiciaire de l'efficacité des mesures violentes. Non, le principal titre qui fait triompher les prétentions des alliés, c'est la reconnaissance donnée par le Vénézuéla qui ne s'est pas dédit en temps utile et aussi le retard mis par les autres Etats à formuler leurs protestations. Ces nations neutres eussent-elles élevé plus tôt leurs objections ou obtenu de meilleure heure une satisfaction évidente de leurs droits, elles auraient pu jouir des mêmes avantages que les trois puissances, sans avoir même participé aux actes de guerre contre le Vénézuéla.

Le Tribunal ne pouvait pas non plus constater le caractère vicieux d'un consentement donné par le gouvernement de Caracas sous l'empire de la crainte et de la violence ; c'était en dehors de la mission que les protocoles lui avait reconnue.

Vraiment les juges, en se maintenant scrupuleusement dans le cadre de leur compétence, n'ont pas démérité de l'arbitrage international.

CONCLUSION

—

Nous venons d'étudier dans toutes ses phases, militaire, diplomatique et juridique, le conflit vénézuélien. Il importe maintenant d'en dégager les conséquences générales.

Au point de vue politique, le résultat le plus intéressant se trouve dans la portée nouvelle donnée à la fameuse doctrine de Monroe. Proclamée pour la première fois, le 2 décembre 1823 dans le message que le président Monroe adressa au Congrès sous l'inspiration de Jefferson, cette théorie investissait les États-Unis d'une véritable tutelle sur tout le continent américain. Son but était double en 1823. En premier lieu, elle désirait détourner de la colonisation du Nouveau-Monde les nations étrangères ; elle s'élevait en deuxième lieu contre les tentatives faites pour replacer les républiques espagnoles luttant alors pour leur indépendance sous la domination de la Métropole. Au cours du XIXe siècle, des affirmations de cette théorie se manifestèrent à plusieurs reprises, à propos de la campagne du Mexique sous Napoléon III, lors de la concession du canal de Panama par la Colombie, puis à la suite de la prise de

possession de la côte des Mosquitos en vue d'un percement d'un canal de Nicaragua. A l'occasion de l'insurrection de Cuba contre l'Espagne en 1895-1897, cette doctrine joue un très grand rôle. La Grande-Bretagne devait l'admettre formellement en 1896, lorsqu'au sujet de son conflit de frontières avec le Vénézuéla, elle accepta l'arbitrage réclamé par les États-Unis. Enfin, en juillet 1899 à la conférence de La Haye, l'Union l'avait en quelque sorte fait légitimer par l'Europe, en ne consentant à signer l'article 27 que sous réserve de la constatation dans une déclaration expresse du principe monroiste. L'intervention anglo-germano-italienne au Vénézuéla en 1902-1903 devait lui donner un relief plus nettement caractérisé. Les bons offices presque imposés par les Etats-Unis, la menace dissimulée d'une démonstration navale possible contre les escadres alliées, le rôle à double face joué par M. Bowen, plein de sous-entendus menaçants, amenèrent les grandes puissances à se prêter plus facilement aux négociations en vue de la paix, et à reconnaître par là-même qu'au dessus d'une faible République sud-américaine, il y avait une tutrice énergique et puissante de tout le Nouveau Continent. Par le consentement implicite des États, la doctrine de Monroe acquerrait de plus en plus droit de cité en matière internationale. Admise dans son principe, la doctrine devait se préciser dans son étendue :

Le 29 décembre 1902, M. Louis Drago, ministre des Affaires Étrangères de la République Argentine, priait

le gouvernement des États-Unis de s'associer à une déclaration portant qu'une dette d'État ne peut donner lieu à l'intervention armée d'une puissance européenne créancière (1). Il semblait bien que cette note fut conforme au message de 1823. L'Amérique devait rester aux Américains. N'y avait-il pas un danger pour l'intégrité du Nouveau Continent à laisser des nations étrangères revendiquer les armes à la main le paiement de leurs créances? L'histoire ne fournit-elle pas des exemples d'une intervention financière suivie de près d'une occupation effective? Les embarras du Trésor égyptien n'ont-ils pas conduit à un « protectorat déguisé d'une étendue indéterminée, d'une durée indéfinie pour l'accomplissement d'une chose difficile et lointaine » (2). Le cabinet de Washington refusa pourtant d'acquiescer à la proposition émanée de Buenos-Ayres. Et M. Hay répondit au ministre argentin, en lui rappelant le premier message du président Roosevelt en date du 3 décembre 1901. « Nous ne garantissons, y lisait-on, l'impunité à aucun État, s'il se conduit mal, pourvu que le châtiment ne prenne pas la forme d'une acquisition de territoire en Amérique, par une puissance non américaine. » En échange de la reconnaissance, d'ailleurs obligée de la doctrine de Monroe par une des plus

(1) Drago. *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, p. 1-10.

(3) Lord Milner. (L. Renault. *Le droit international de l'Afrique*, cours de doctorat, 19 mai 1903.)

grandes Républiques du Sud, les États-Unis ne pouvaient risquer de ruiner leur crédit moral et financier dans le Nouveau-Monde en prêtant la main aux États banqueroutiers pour leur épargner les voies d'exécution de leurs créanciers; ils ne pouvaient devenir les complices déshonnêtes de leurs pupilles hispano-américaines. La théorie de 1823 prenait ainsi sa véritable signification et toute sa valeur internationale.

Si l'Union voyait augmenter son prestige, les nations « bloquantes », sous beaucoup de rapports, perdaient un avantage énorme dans l'hémisphère occidental. Au point de vue économique le ressentiment profond suscité par l'action violente des trois grandes puissances eut pour conséquence indirecte de resserrer les bonnes relations entre le Vénézuéla et les États restés pacifiques, et de faciliter en particulier les rapports d'affaires de la France avec les pays des trois Amériques.

Contre l'Allemagne, le courant hostile créé dans le nouveau monde par la puissance d'expansion germanique, considérable et inquiétante, s'accentua encore à la suite des coups de force de Puerto-Cabello et de San Carlos. Ce ne fut pas seulement aux États-Unis qu'il y eut une véritable explosion de colère contre l'empire de Guillaume II. Malgré l'accord des deux gouvernements de Saint-James et de Potsdam, l'impopularité de l'Allemagne s'accrut en Angleterre. Peu rassurée du côté du Canada, la Grande-Bretagne devait désirer à tout prix se libérer d'une association compromettante avec un

pays dont les brusqueries menaçaient de lui faire perdre l'amitié précieuse de la Grande République nord-américaine.

Quant aux nations neutres, assez généralement chez elles, une opinion mixte se forma sur l'ensemble du conflit vénézulien. Naturellement porté à prendre parti pour une faible République contre de grands États, qui, l'expérience le démontre, n'auraient pas eu la même audace contre des nations bien pourvues de canons et d'autres « raisons du plus fort » (1), on était bien obligé pourtant d'ouvrir les yeux sur les déplorables conséquences des innombrables révolutions vénézuéliennes pour les intérêts des ressortissants étrangers. De la combinaison de ces deux sentiments opposés est né un jugement assez ordinairement adopté sur la valeur morale de l'intervention anglo-germano-italienne. On reconnut parfaitement aux puissances le droit d'exiger des réparations de tous les préjudices subis, mais l'on se refusa à approuver les excès de force, les violences inutiles commises dans la mer des Caraïbes.

Enfin le résultat le plus appréciable, le plus fécond de l'affaire du Vénézuéla a été certes de mettre en jeu le grand principe de l'arbitrage devant la cour permanente de La Haye. Bien des hésitations, d'injustifiables antipathies se sont fait jour assurément parmi les na-

(1) G. de Molinari. *Journal des Economistes*, janvier 1903, chronique.

tions alliées contre cette institution remarquable. Il a fallu l'influence puissante des États-Unis pour les amener à soumettre à un Tribunal international sinon toutes, du moins une des plus grandes difficultés de la question.

C'est un exemple consolant et en même temps d'une grande valeur symptomatique que celui de grands États militaires, maîtres des destinées d'un petit pays, consentant à mettre bas les armes pour écouter la voie pacifique du jurisconsulte. Ici, la question est d'autant plus intéressante que la solution d'un point de droit litigieux n'était pas la seule qu'allait entraîner la sentence des juges. Ne l'oublions pas, l'honneur, l'amour-propre des puissances étaient fortement engagés. L'arbitrage allait dépasser ici la portée que la conférence de La Haye lui avait assignée. C'était un progrès sensible accompli. Dans le monde civilisé, l'arbitrage à trois étapes à parcourir : 1° les questions d'un caractère absolument juridiques lui seront seules soumises ; 2° les questions juridiques seront séparées des conflits politiques qui ont surgi entre les nations, afin d'être soumises à la Cour permanente de La Haye ; 3° enfin, dans la troisième et dernière phase, tous les conflits juridiques ou politiques, entre les nations, trouveront le chemin de La Haye et seront vidés par la Cour permanente. Pour l'instant, nous ne sommes encore qu'à la première phase confirmée par la Convention du 29 juillet 1899 et les traités récents de 1904 entre la France,

l'Angleterre, l'Italie et d'autres puissances. Mais le conflit vénézuélien aura contribué à faciliter l'acheminement vers l'arbitrage de problèmes gros de conséquences politiques et de considérations d'honneur national.

Peu à peu l'humanité franchira les autres étapes de sa marche vers la solution pacifique de tous les différends entre les peuples. Sur son chemin bien des écueils vont l'arrêter, l'obliger même à reculer jusqu'aux périodes les plus sanglantes des anciens âges. Parfois son ciel s'assombrira; des nuages menaçants planeront au-dessus d'elle. Mais, que la tempête se déchaîne en rafales effroyables comme dans les plaines de Mandchourie, ou plus calme et presque inoffensive comme le long des rivages vénézolans, une étoile continue toujours à guider l'humanité vers des horizons radieux d'avenir. Cet astre brillant, c'est l'idéal de paix, c'est la foi dans l'éternelle justice et la confiance dans la forte parole de Mirabeau: *Le Droit sera un jour le Souverain du Monde.*

Paris, le 24 avril 1905.

Vu :

Le Président de la thèse.

PILLET.

Vu :

Le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

Imprimeries Réunies du Centre, Blois, 2, rue Haute.


VE RI
TAS